



**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENCIALISMO Y EL  
SISTEMA ELECTORAL CHILENO.**

La influencia del sistema electoral como variable en el fortalecimiento del  
presidencialismo en el caso chileno.

**Memoria para optar al Grado Académico de Licenciada en Ciencias  
Jurídicas y Sociales.**

MELISSA OSSES VELÁSQUEZ  
CAMILA ZAMORA ABARZÚA

**PROFESOR GUÍA: VÍCTOR MANUEL AVILÉS HERNÁNDEZ**

Santiago, Chile, 2016

## TABLA DE CONTENIDOS

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I:</b>	6
<b>La Democracia como formas de Gobierno y los sistemas de Gobierno democrático. El Presidencialismo y el caso de Chile.</b>	
1. La democracia como forma de gobierno.	6
1.1. Aproximaciones al concepto de Democracia.	6
1.2. Tipos de Democracia. La Democracia representativa y sus características	10
1.3. Sistemas de gobierno y sus características. Fortalezas y debilidades.	14
1.3.1. Presidencialismo.	16
1.3.2. Parlamentarismo.	17
1.3.3. Semipresidencialismo o Semiparlamentarismo.	19
1.4. Gobernabilidad. Concepto y manifestación en cada sistema de gobierno.	21
1.4.1. Concepto de gobernabilidad	21
1.4.2. Gobernabilidad y Presidencialismo.	23
1.4.3. Gobernabilidad y Parlamentarismo.	27
2. El Presidencialismo en Chile.	29
2.1. Evolución del Presidencialismo en Chile. Breve reseña histórica.	29
2.1.1. Constitución de 1823: De República presidencial a pseudoparlamentario.	30
2.1.2. Constitución de 1925: Presidencialismo.	32
2.1.3. La Constitución de 1980.	33
2.1.4. Reforma constitucional de 2005: Presidencialismo reforzado.	39
2.2. La relación entre el Congreso y el Presidente de la República.	41
2.3. La distribución del poder. ¿es el Presidencialismo en Chile un régimen fuerte y centralizado?	44
<b>Capítulo II</b>	
<b>Sistemas electorales y su influencia en el Presidencialismo.</b>	47
1. Aspectos generales de los sistemas electorales	47
1.1. El concepto de sistema electoral	48
1.2. Funciones de los sistemas electorales	47

1.3.	Elementos del sistema electoral	52
1.3.1.	Circunscripciones electorales	52
1.3.2.	Formas de candidatura	55
1.3.2.1.	Lista abierta	56
1.3.2.2.	Lista cerrada y no bloqueada	56
1.3.2.3.	Lista cerrada y bloqueada	57
1.3.3.	Forma de votación y jornada electoral	58
1.3.4.	Fórmulas de decisión	60
1.3.4.1.	Fórmula de mayoría	60
1.3.4.2.	Fórmula proporcional	63
	a) Método de cuota	64
	b) Método de divisor	65
1.3.4.3.	Barreras Legales	68
1.3.4.4.	Sistemas electorales mixtos	68
2.	Influencia y efectos del Sistema electoral en el Presidencialismo.	70
2.1.	Clases de sistemas electorales y su relación con el Presidencialismo	71
2.1.1.	Sistemas electorales presidenciales	71
2.1.2.	Sistemas electorales parlamentarios	76
2.1.2.1.	Sistemas electorales parlamentarios con fórmula de mayoría	76
2.1.2.2.	Sistemas electorales parlamentarios con fórmula proporcional	78
2.2.	El diseño del Sistema electoral	82
<b>Capítulo III</b>		
<b>El Sistema Electoral Chileno</b>		84
1.	El ordenamiento jurídico del Sistema Electoral chileno	84
1.1.	Regulación del sistema electoral en la Constitución	84
1.1.1.	La elección del Presidente de la República	87
1.1.2.	La elección del Congreso Nacional	88
1.2.	La Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 de 1989 sobre Votaciones Populares y Escrutinios.	89
2.	El sistema electoral binominal.	90
2.1.	Historia del sistema electoral Binominal	90
2.2.	Elementos del sistema electoral binominal	93
2.2.1.	Circunscripciones electorales	94
2.2.2.	Formas de candidatura	94
2.2.3.	Formas de votación y jornada electoral	95

2.2.4.	Fórmula de decisión	97
2.2.5.	Barreras legales	100
2.3.	Criticas al sistema electoral Binominal	100
2.3.1.	Antecedentes previos	101
2.3.2.	Criticas al Sistema Electoral Binominal	103
2.3.2.1.	Poca Representatividad o Falta de Proporcionalidad.	103
2.3.2.2.	Ilusión de empate entre listas.	105
2.3.2.3.	Desigualdad del voto.	106
2.3.2.4.	Discriminación de independientes	107
2.3.2.5.	Exclusión de terceras / cuartas fuerzas.	107
2.3.2.6.	Difícil entrada de minorías	108
2.3.2.7.	Escaso incentivo a la competencia y previsibilidad del resultado.	109
3.	Gestación de la reforma electoral	110
3.1.	Antecedentes históricos de la Reforma electoral.	111
3.1.1.	Propuestas de Reforma electoral durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin	111
3.1.2.	Propuestas de Reforma electoral del Presidente Ricardo Lagos	111
3.1.3.	La propuesta de Reforma Electoral de la Presidenta Michelle Bachelet (Primer período presidencial)	112
3.1.4.	Propuestas de Reforma electoral durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.	113
3.1.5.	La propuesta de Reforma Electoral de la Presidenta Michelle Bachelet (Segundo período presidencial)	114
4.	El nuevo sistema electoral chileno	116
4.1.	El contenido del proyecto de Ley de Reforma electoral	116
4.2.	Descripción del nuevo sistema electoral	119
4.2.1.	Circunscripciones electorales	119
4.2.2.	Forma de candidatura	126
4.2.3.	Forma de votación	127
4.2.4.	Formula de decisión	128
5.	Reseña de los Sistemas electorales parlamentarios de Latinoamérica.	130
6.	Comparación del sistema electoral binominal y el nuevo sistema electoral chileno.	135
6.1.	Mayor representatividad: Cambio en circunscripciones.	135
6.2.	Situación de los independientes y minorías.	138
6.3.	Certidumbre y Previsibilidad.	139

6.4. Inclusión de género: Ley de cuotas.	140
<b>Capítulo IV</b>	
<b>La Influencia de la Reforma Electoral en el Presidencialismo Chileno y el Fortalecimiento de la Gobernabilidad</b>	142
1. La relación entre el nuevo sistema electoral y el Presidencialismo chileno.	142
1.1. Observaciones al sistema electoral presidencial. Fortalezas y debilidades en la elección del Presidente de la República.	143
1.1.1. Fórmula de elección del Presidente de la República.	143
1.1.2. Ciclo electoral de las elecciones presidenciales y simultaneidad.	149
1.2. Observaciones al sistema electoral Parlamentario. Fortalezas y debilidades del nuevo sistema electoral del Congreso Chileno.	153
1.2.1. Formas de participación y votación	153
1.2.2. Circunscripciones electorales y número de escaños	159
1.2.3. Fórmula de distribución de escaños	166
1.3. Influencia del nuevo sistema electoral en el presidencialismo chileno.	169
2. Postulados para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el presidencialismo chileno desde el sistema electoral.	176
2.1. Propuesta de reforma del sistema electoral presidencial	178
2.2. Propuesta de reforma al sistema electoral parlamentario	179
2.3. Propuestas complementarias	183
<b>Conclusión</b>	185
<b>Bibliografía</b>	195
<b>Legislación</b>	200
<b>Consulta de sitios en internet</b>	201

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Número de Tabla</b>	<b>Individualización</b>	<b>Página</b>
Tabla 1	Respaldo Presidencial. Frecuencia con que los presidentes cuentan con un respaldo mayoritario en la Cámara baja.	75
Tabla 2	Ejemplo de Distribución de escaños en el Sistema binominal	98
Tabla 3	Magnitud de Distritos de la Cámara de Diputados desde 2015	120
Tabla 4	Nueva distribución de Distritos de la Cámara de Diputados	121
Tabla 5	Distribución de escaños por Circunscripción Senatorial	125
Tabla 6	Ejemplo de distribución de escaños del nuevo sistema electoral (Método D'Hondt)	129
Tabla 7	Sistemas electorales Parlamentarios de Latinoamérica	131
Tabla 8	Resultados de las elecciones presidenciales en primera votación (1989-2013)	145
Tabla 9	Sistemas electorales presidenciales y ciclos electorales de Latinoamérica	146
Tabla 10	Porcentaje mínimo del total de votos necesarios para obtener un escaño	158
Tabla 11	Malapportionment medido en Sistema Binominal y Proporcional en cada región en la Cámara de Diputados	163

## ABSTRACT

El objetivo de la presente investigación es establecer si el nuevo sistema electoral chileno favorece o no la gobernabilidad en el presidencialismo chileno, en razón una estructura teórica de sistema electoral que conjugue adecuadamente efectividad y representatividad, a fin de favorecer una relación de apoyo del Congreso Nacional al Presidente de la República.

Para este efecto, se han recopilado estudios de las ciencias jurídicas y de las ciencias políticas, realizados por diversos autores en materia de sistemas electorales, y los efectos que producen según la combinación de sus elementos. Lo anterior, para luego aplicar dichos planteamientos al caso del presidencialismo chileno y su contexto político, jurídico, histórico y social, en el contexto de la institucionalización de nuevo sistema electoral chileno, vigente desde el año 2015, que reemplaza un sistema de representación de mayoría relativa por un sistema proporcional moderado respecto de la elección de los parlamentarios, en miras a señalar los probables efectos que producirá, al determinar la composición del Congreso, en el presidencialismo chileno y la gobernabilidad.

Se concluye que el nuevo sistema electoral chileno, si bien innova al establecer un sistema proporcional con una nueva distribución de circunscripciones y distritos medianos y pequeños, incorporar la fórmula de distribución de escaños D'Hondt y aumentar el número de escaños en cada una de las Cámaras, no producirá una diferencia mayor en la composición del Congreso. Por lo que, pese a que el sistema electoral introduce variables de fragmentación política, que en principio es un aspecto negativo en pos de favorecer la gobernabilidad, el impacto sería menor, principalmente, en consideración al contexto, ya que el presidencialismo chileno se ha desarrollado en las últimas décadas como un presidencialismo moderado, privilegiándose la cooperación en las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Si el objeto es favorecer la gobernabilidad del presidencialismo chileno, desde la perspectiva del sistema electoral, debería favorecerse la efectividad, es decir, la formación de una mayoría de partido en el Congreso, por sobre la representatividad.

## INTRODUCCIÓN

El sistema electoral y su reforma han sido el centro de la discusión política y jurídica en los últimos años en Chile. El denominado sistema electoral binominal, vigente desde el año 1988 hasta el año 2015, generó a lo largo de los años una serie de críticas desde la perspectiva política, jurídica y social, lo que se manifestó en la presentación de varios proyectos de reforma electoral ante el Congreso Nacional.

En este contexto se plantearon cuestionamientos en torno a la forma de elección de los parlamentarios que integran el Congreso Nacional, tales como ¿Deben introducirse modificaciones al sistema binominal para corregir o aminorar sus defectos? O bien ¿debe reemplazarse íntegramente el sistema electoral binominal por uno nuevo? Y en ese último caso ¿Cuál sería el sistema electoral adecuado en consideración de la realidad institucional, política, y social de Chile?

Los primeros pasos en orden a modificar el sistema electoral binominal fueron dos reformas constitucionales de los años 2005 y 2014. A través de la primera de ellas, en el año 2005, se entregó completamente la determinación del número de Senadores a la respectiva Ley Orgánica Constitucional y se eliminaron los Senadores designados, al sustituir el entonces artículo 45 de la Constitución Política –actual artículo 49-; y la reforma de 2014 se encargó de eliminar el guarismo “120” del artículo 47, traspasando también la composición numérica de la Cámara de Diputados a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Así se entregó por completo la regulación del sistema electoral a su respectiva Ley Orgánica Constitucional, sistema que como excepción a la regla para este tipo de leyes, requiere del mismo quórum que originalmente tuvo la disposición mientras fue parte integrante del texto constitucional mismo, es decir, tres quintas partes de los senadores y diputados en ejercicio, cuestión reforzada además por la disposición decimotercera transitoria de la Constitución Polí-



tica de la República<sup>1</sup>. Finalmente, entre todas las iniciativas promovidas ante el Congreso, fue el proyecto de Ley presentado por la Presidenta Michelle Bachelet en abril del año 2014, el que propuso derechamente el reemplazo del sistema binominal, obteniendo la aquiescencia del Congreso y transformándose en Ley de la República. En efecto, el 5 de mayo de 2015 fue publicada la Ley Orgánica Constitucional N° 20.840 que sustituyó el sistema electoral binominal por un nuevo sistema electoral de carácter proporcional inclusivo y que fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Se cerró así una larga etapa de deliberación parlamentaria en torno a la reforma del sistema electoral chileno.

No obstante, la discusión en torno al sistema electoral en Chile no concluye con la instauración de esta nueva legislación, sino que abre una serie de interrogantes ante la expectativa de lo que ocurrirá en las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias a realizarse el año 2017, bajo el imperio del nuevo sistema electoral.

Ello, pues por un lado, la fragmentación política ya se ha hecho patente, al aparecer indicios de división al interior de las dos principales coaliciones políticas que protagonizaron el escenario político del país durante la vigencia del sistema binominal -hoy conocidas como Chile Vamos y Nueva Mayoría-, y, sumado a esto, la circunstancia de que se han constituido nuevos partidos políticos.

Por otro lado, es menester considerar también que la realidad en la que se inserta este nuevo sistema en Chile es un sistema de gobierno presidencial. Por lo mismo, el presidencialismo, como una forma de gobierno democrático, debe ser considerado al momento de proponer reformas a la institucionalidad del país.

---

<sup>1</sup> DECIMOTERCERA.- El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

A grandes rasgos, la doctrina ha planteado que el presidencialismo presenta menor estabilidad y gobernabilidad en el tiempo en comparación con el parlamentarismo, a raíz de los distintos quiebres que sufrió la democracia, especialmente en América Latina, debido a conflictos que se produjeron entre los órganos ejecutivo y legislativo y ante los cuales no se encontró una solución institucional. Uno de los precursores de este debate fue Juan J. Linz, quien ya en la década de los noventa expuso los cinco problemas centrales del presidencialismo, los que se deben, en cierta parte, a sus características esenciales, entre las que se pueden mencionar que tanto el Presidente como el Congreso cuentan con legitimidad democrática, al ser ambos órganos escogidos por medio de una elección directa de los ciudadanos; y que una vez en sus cargos, ni el Congreso puede remover al Presidente durante su gestión, ni el Presidente puede disolver el Congreso. En razón de ello, se concluyó preliminarmente por la corriente doctrinal de Linz que no existirían en el presidencialismo medios institucionales para sortear las crisis políticas.

No obstante, con los años, la experiencia ha demostrado que el presidencialismo *per se* no es la única causa de las crisis políticas y hay países que han logrado, pese a los conflictos entre el Congreso y el Presidente de la República, mantener la estabilidad y gobernabilidad democrática, como es el caso de Chile donde, en determinadas ocasiones, el Presidente de la República ha contado con la mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

En Chile, hoy en día - ni aún ante la afirmación de que el parlamentarismo fuere una alternativa como forma de gobierno más estable que el presidencialismo - la propuesta de un eventual cambio de institucionalidad no ha prosperado, pese a que posterior a la reforma constitucional de 2005, que apuntó a fortalecer el presidencialismo, se han formulado propuestas de atenuarlo e inclusive avanzar hacia un semipresidencialismo, al incorporar la figura del Primer Ministro en nuestra institucionalidad.

Ahora bien, es importante tener en cuenta el tipo de gobierno en el que las instituciones se insertan, pues las modificaciones que en ellas se hagan influirán en mayor o menor medida en la configuración del mismo, generando consecuencias que pueden tener un impacto en la gobernabilidad del país. Así por ejemplo, la relación que existe entre el ejecutivo y el legislativo

puede verse influida por varios elementos de la institucionalidad que afectan su relación en diversos grados. De entre estos elementos, tales como el sistema de partidos y su comportamiento, los mecanismos internos de distribución de poder y las facultades de control con que se ha dotado a cada uno, el grado de atribuciones del Presidente de la República, y por supuesto, las circunstancias históricas, sociales y económicas de cada país, destaca el sistema electoral como uno de aquellos factores que determinan la forma en que se relacionan ambos poderes. El sistema electoral, como mecanismo de conversión de votos en escaños, determina la conformación del Congreso y la elección del Presidente de la República, influyendo finalmente en la forma en que se relacionan ambos órganos.

En consideración a lo expuesto, resulta importante investigar específicamente uno de los aspectos que deben considerarse a raíz de la reciente reforma al sistema electoral chileno: la relación que existe entre el sistema electoral y el presidencialismo, y qué influencia ejerce el diseño del primero sobre el segundo, posibilitando o no la gobernabilidad.

Dado que el sistema electoral tiene funciones que pueden o no favorecer la gobernabilidad, pues la función de efectividad o concentración la favorece, al contrario de lo que propone la función de representatividad que no lo hace, es que cabe preguntarse cuál de aquellas es la que predomina en el actual diseño institucional del sistema electoral chileno, para luego determinar si, en el actual estado de las cosas, el nuevo sistema electoral fortalece un presidencialismo estable, al favorecer la gobernabilidad y efectividad, o por el contrario, al fortalecer la representatividad de los diversos actores sociales, afectará el desempeño del Presidente de la República, debilitando el presidencialismo. O inclusive más allá, cabe preguntarse si pese al incremento de la representatividad y una eventual nueva composición partidaria en el Congreso, puede el presidencialismo chileno subsistir y mantener la estabilidad democrática que tanto se ha ensalzado como característica del sistema político chileno.

Con este objeto, esta investigación abordará lo relativo al rol del sistema electoral y la forma en que éste incide en el presidencialismo, realizando un análisis del presidencialismo chileno, por un lado, y del sistema electoral y sus efectos, por el otro, basado en una descripción de cada uno de sus elementos y una observación del cuadro general como resultado de la com-

binación de éstos. Lo anterior, permitirá concluir cuál sería la configuración teórica adecuada de un sistema electoral que según la doctrina cimentaría la gobernabilidad en el presidencialismo, para luego, observar si el nuevo sistema chileno cumple con aquella consigna o no.

En el capítulo I, primera parte, se presenta un estudio de las formas de gobierno en Democracia - parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo - y la relación con la gobernabilidad en cada uno de ellos, para pasar luego, en la segunda parte, a una breve reseña del presidencialismo en Chile, en el entendido que sobre la materia ya se han elaborado amplios estudios por la doctrina desde la perspectiva del derecho y la ciencia política. Luego, en el capítulo II, primera parte, se expone el estudio de los sistemas electorales en general, y, en la segunda parte, se presenta la relación entre los efectos de los sistemas electorales con el presidencialismo. A continuación, en el capítulo III, se concreta el análisis del sistema electoral chileno, abarcando el sistema electoral binominal y el nuevo sistema electoral. Finalmente, en el Capítulo IV primera parte, se hace referencia a la probable influencia que el nuevo sistema electoral tendría en el presidencialismo en Chile, en base a los planteamientos de la doctrina. Luego, en la segunda parte, se expone cómo podría fortalecerse la gobernabilidad en Chile, desde la perspectiva del sistema electoral exclusivamente.

## **CAPÍTULO I**

### **LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO Y LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DEMOCRÁTICOS. EL PRESIDENCIALISMO Y EL CASO DE CHILE.**

#### **1. La Democracia como forma de gobierno.**

En este capítulo se abordará la importancia de entender cuáles son los fines de la democracia como una forma de gobierno y el rol que juega el Sistema de Gobierno Presidencial en aportar a esos objetivos. Lo anterior, pues para entender cómo es que el Presidencialismo permite en mayor o menor medida mantener un gobierno estable en Chile, es necesario conocer sus fundamentos tanto teóricos como prácticos.

Así, dado que una de las formas de materialización de la democracia es el Presidencialismo, es importante entender cuáles son los fundamentos de la democracia presidencial para luego pasar a la pregunta de cómo lograr consolidar la estabilidad de este sistema para que existan niveles razonables de gobernabilidad.

Dentro de los factores que influyen en esta estabilidad están, la adecuada relación de poderes, la representatividad (a través de la relación con los partidos políticos y el apoyo ciudadano) y el ciclo electoral y su forma o sistema de elecciones, que es la materia que en último término se abordará en este trabajo.

#### **1.1. Aproximaciones al concepto de Democracia.**

En primer lugar, es importante señalar que no existe una definición única de democracia, pues aun cuando se han hecho una serie de esfuerzos doctrinarios por aunar criterios acerca de su contenido, éste igualmente es difuso dependiendo del objetivo que se pretenda conseguir a través de su conceptualización, o del contexto en que se inserte.

En un sentido amplio de la palabra, y de acuerdo a su raíz histórica en Atenas del siglo V A.C., el concepto de democracia significó un estilo de vida, donde el practicarla implicaba tener la disposición, inclusive psicológica, de parte de los miembros de la colectividad en la cual ella se intentaba ejercer. De acuerdo a su acepción puramente etimológica, Democracia viene de la composición de dos palabras de origen griego, “*demos*” que significa pueblo y “*kratos*” que significa autoridad; de esta forma, en un sentido genérico, representa el gobierno o la autoridad del pueblo.

Dada la generalidad del concepto, es que la democracia ha adquirido diversas acepciones a lo largo de la historia, presentándose como un concepto equívoco. En este sentido, de acuerdo a lo señalado por Carl Schmitt, citado por Fernández-Miranda, “la oscuridad surge de que el concepto de democracia, como tantos otros conceptos políticos, se ha convertido en un concepto ideal muy general, cuya pluralidad de sentidos abre plaza a otros diversos ideales, y, por último a todo lo que es ideal, bello y simpático”<sup>2</sup>.

De ello se puede desprender que es “ante todo, una forma histórica, un principio de organización política, que ha tenido, y tiene en la actualidad, una realización concreta en determinados Estados contemporáneos. Y el concepto de democracia debe mentar, ante todo, esta realidad. Pero, además, la democracia se presenta como un principio ideal de organización política, y en este sentido hay tantos conceptos de la misma, como corriente doctrinales se han ocupado de su concepto.”<sup>3</sup>

Yendo a las raíces más clásicas del concepto, se señala por Aristóteles en su obra “Política” que “en las democracias o gobiernos populares es señor el pueblo; y por el contrario, en las oligarquías son los pocos, y decimos que el gobierno de estos difiere del gobierno popular.”<sup>4</sup> Avanzando más en este texto, hace la prevención de que no conviene ocupar esta diferenciación de un modo absoluto, sino que va a depender de otras circunstancias particulares de cada

---

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, T. 1946. El concepto de la democracia y la doctrina pontificia. [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2127441.pdf>. [consulta: 15 de julio de 2016] Pág. 44.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Pág. 45.

<sup>4</sup> ARISTÓTELES. Política. [en línea] <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/politicaAristoteles.pdf> [Consulta: 15 de julio de 2016] Pág. 119

grupo y señala, dentro de sus ideas principales del concepto, que Democracia es la que “consiste en la igualdad, porque la ley de ésta prescribe que los ricos no tengan más parte del público gobierno que los pobres, ni que los unos ni los otros sean señores de él, sino que todos sean semejante.”<sup>5</sup>

La Democracia antigua, aquella idea más pura, con integración activa de la ciudadanía, fue tratada también por Pericles. Él señala, en oposición a lo que sucedía en otras ciudades contemporáneas a su época que, su República “da leyes y ejemplos a otros, y nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como otros, y no será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni acatado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad.”<sup>6</sup>

Hoy en día, sin embargo, se pueden encontrar acepciones que acotan el concepto a diversos fines, como “democracia política”, “democracia social”, “democracia económica” o “democracia corporativa”.

Lo cierto es que, genéricamente, se ha entendido la democracia como lo que algunos autores denominan “democracia política” - o simplemente democracia - en su acepción más tradicional como “forma de gobierno”. Así, en términos simples la democracia se conceptualiza como una manera de organización del poder que adopta un Estado y su relación con las instituciones vigentes, donde quienes deciden son los mismos destinatarios de las decisiones.

A partir de esta idea, según Agustín Squella, la teoría jurídica contemporánea ha hecho suficientes aportaciones como para que se pueda “delimitar una idea de democracia que se encuentre en concordancia con los usos lingüísticos más comúnmente aceptados del término, y

---

<sup>5</sup> Ibíd. Pág. 160.

<sup>6</sup> ORLANDI, H. La Democracia. Gobierno Democrático y doctrina política. [en línea] <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/7/la-democracia-gobierno-democratico-y-la-doctrina-politica.pdf> [consulta: 15 de julio de 2016] P. 67.

que, a la vez, pueda ser útil para captar las regularidades más evidentes que pueden ser percibidas en los regímenes calificados de democráticos”<sup>7</sup>.

Mención especial merece entonces la definición que planteó Norberto Bobbio en 1986 en una Conferencia en Valparaíso:

*“Todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros del grupo, a objeto de proveer a la propia supervivencia, ya en el interior, ya en el exterior.”*<sup>8</sup>

Esta propuesta pretendió ser una definición mínima y procedimental de democracia. Mínima porque intenta que por los usos lingüísticos sea compartida con todos quienes la invocan como forma de gobierno; y procedimental, pues es, en último término, “un método para la adopción de decisiones colectivas o de gobierno”<sup>9</sup>. Éste método decisorio además, permitiría la adopción de distintos órdenes sociales y económicos, pues la democracia no se identifica a priori con uno u otro, ni con alguno que pudiera considerarse como el mejor, el verdadero o el más justo<sup>10</sup>.

De esta definición surge a continuación la pregunta que intentan responder todas las formas de gobierno: ¿quién decide? y ¿cómo decide?, o en términos más específicos ¿quién gobierna y cómo?

---

<sup>7</sup> SQUELLA, A. 1989. Libertad e igualdad. Las promesas cumplidas e incumplidas de la democracia. En: XIV Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social., Edimburgo, Escocia., 17 al 23 de agosto de 1989. Anuario de Filosofía del Derecho VI. (1989) 253-266. Pág. 255.

<sup>8</sup> En este mismo sentido, Bobbio también conceptualizó la forma de gobierno democrática en su obra “Liberalismo e Democrazia”, de 1985, como aquella “en que el poder se encuentra no en las manos de una sola persona, o de pocas, sino de todas, o mejor, de la mayor parte, y que, en cuanto tal, se contrapone a las formas autoritarias de gobierno, tales como la monarquía o la oligarquía”. También lo entendió como “democrático es un sistema de poderes en el que las decisiones que interesan a toda la colectividad son tomadas por todos los miembros que la componen.”, *Ibíd.* Pág. 257.

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 256.

<sup>10</sup> *Ibíd.* Pág. 256.



La democracia entonces, llevada a un plano actual se puede entender como “un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo en la organización y ejercicio del poder político, el que se ejerce bajo el imperio del Derecho, con el fin de lograr el bien común y el respeto de los derechos fundamentales, y que responde a las preguntas de quién gobierna, cómo y para qué.”<sup>11</sup>

## **1.2. Tipos de Democracia. La Democracia Representativa y sus características.**

La pregunta del quién gobierna en el régimen democrático, no resuelve a priori sobre un “quién” en particular, determinado de antemano, como sí sucede por ejemplo, en el régimen autocrático, donde deciden aquellos que “naturalmente” están llamados a ello (los más aptos). En la democracia, la decisión queda en manos del “pueblo” o más precisamente de la mayoría, así como también queda en manos de ella la decisión acerca del cómo los encargados de gobernar lo harán, sujeto a reglas establecidas con antelación por dicha mayoría. En resumidas cuentas, la democracia resuelve el tema de quién y cómo se ejerce el poder a través de reglas establecidas por “el pueblo” y para “el pueblo”; reglas que definirán en determinado momento quién detendrá el poder y cómo ello se llevará a cabo.

Es importante mencionar que, la democracia además puede adoptar diversas manifestaciones que resuelven con diversos matices la pregunta de quién decide. En este sentido, existe la democracia directa, la democracia indirecta o representativa, la democracia participativa o semidirecta, sin perjuicio de que en el fondo del asunto siempre el poder proviene o deriva del “pueblo”.

En la democracia directa, considerada la expresión más pura de la democracia, todos los miembros de la sociedad deciden en su conjunto sobre cómo se llevarán a cabo las políticas, qué se implementará y de qué manera. Hasta ahora, sin considerar el breve período en que se configuró la democracia en la Antigua Grecia, Suiza es el único país que en la actualidad pre-

---

<sup>11</sup> GARCÍA BARZELATO, A. M. Octubre 2014. Introducción. Conferencia sobre Democracia. Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Derecho.

senta características de una democracia directa, donde el pueblo soberano en asamblea decide sobre las políticas que serán implementadas en el país. Es importante tener en cuenta si, que Suiza es un gobierno de tipo federal, que originalmente estuvo formada por cantones independientes que fueron sumándose a organización más amplia llamada “Confederación Suiza” (cuyo nombre persiste a la fecha). Por lo mismo, dos de sus cantones mantiene la tradición de *Landgemeinde*, que consiste en ser la instancia de participación bajo la modalidad de “asamblea a mano alzada”, donde una vez al año los ciudadanos con derecho a voto se reúnen en la plaza pública de la ciudad o en un sector abierto, aprueban las leyes, el presupuesto y también las reformas constitucionales<sup>12</sup>; a nivel federal los referéndums y consultas donde participa la ciudadanía en su conjunto, está expresamente normada por la Constitución. Allí, entonces, la idea de “todos” está representada por la ciudadanía en su conjunto.

Por otro lado, en la democracia semidirecta o participativa, el pueblo tiene la alternativa de, en algunas hipótesis, decidir directamente y sin mediar representantes. Ello se manifiesta a través de referéndums, plebiscitos, iniciativa popular de leyes y otras instituciones que incluso en la actualidad mutan de acuerdo a las necesidades de cada país y que cada vez cobran más fuerza. Estas instituciones se encuentran en diversos países de América Latina, como Perú, Bolivia, Colombia, entre otros, que han ido consagrando una evolución constitucional hacia una democracia semidirecta, donde el pueblo manifiesta su opinión directamente sin intermediarios en ciertos casos.

Finalmente, la democracia indirecta o representativa es aquella forma de participación donde el pueblo escoge directamente a sus representantes, quienes luego decidirán respecto de cómo el poder se llevará a cabo, es decir, el pueblo no participa directamente de la aprobación de leyes, de las reformas constitucionales, ni de la forma específica en que el poder será ejercido. En este sentido, el pueblo delega en sus representantes la facultad decisoria, quienes deberán transmitir de la manera más fielmente posible la voluntad popular.

---

<sup>12</sup> Este mecanismo, denominado *Landgemeinde*, se lleva a cabo en dos cantones suizos: [Appenzell Rodas Interiores](#) y [Glaris](#).

Este tipo de democracia es la forma más común que ha adoptado desde su proposición doctrinaria y práctica, y se identifica con el gobierno de la mayoría, donde ésta se define de manera tradicional como la que incluye idealmente al mayor número de personas posibles<sup>13</sup>.

En esta forma, salvo en el momento inicial de manifestación del poder constituyente originario, el poder no es ejercido directamente por el pueblo, aunque, como ya se mencionó, el poder provenga de él, “en el sentido de que es éste al que le corresponde, por medio de determinaciones de la mayoría, designar a quienes tendrán a su cargo la tarea de tomar decisiones colectivas”<sup>14</sup>.

Luego, Norberto Bobbio, citado por Pedro Salazar, señala cuáles deberían ser las características de estos procedimientos o reglas mediante los cuales la mayoría escoge a quienes serán los que gobiernen para poder calificarse de democráticos:

- a) todos los ciudadanos mayores de edad, sin distinciones, deben gozar de derechos políticos;
- b) el voto de los ciudadanos debe tener un peso igual;
- c) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo a sus propias opiniones;
- d) los ciudadanos también deben ser libres —en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir entre partidos, que tengan programas distintos y alternativos—;
- e) tanto para la elección, como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica;
- f) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> En Chile, este universo está marcado por los ciudadanos, que son todos aquellos mayores de 18 años.

<sup>14</sup> SQUELLA, A. Op. Cit. Pág. 257.

<sup>15</sup> SALAZAR UGARTE, P. 2009. El Diseño institucional, la estabilidad y el desafío de la desigualdad. En: ELLIS, A. OROZCO, J. y ZOVATTO, D. (coordinadores). Cómo hacer que funcione el Sistema Presidencial, Making Presidentialism Work. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. 1° edición. México. Pág. 237.

Así, cualquier sistema de gobierno democrático - como son el Presidencialismo, Parlamentarismo y Semipresidencialismo - que permita consolidar en mayor o menor medida estas características, podrá ser considerado un régimen democrático.

Ahora bien, en este sentido, una forma de gobierno democrática representativa tiene ciertas características mínimas que pueden ser identificadas, y que de manera meramente referencial, se señalan a continuación:

- 1) Es una forma de gobierno donde el poder reside en el pueblo, en la ciudadanía (entendida tradicionalmente como los ciudadanos mayores de edad), el que es ejercido a través de sus representantes.
- 2) Se trata de una forma de autodeterminación regida por el gobierno de la mayoría.
- 3) Tiene, por lo mismo, como principal función el garantizar la libertad de los miembros de la sociedad. Es decir, el juego democrático no tiene asidero si no se garantizan, a lo menos, mínimos derechos fundamentales que preexisten a las reglas y que amparan las libertades individuales y respecto de los cuales la mayoría no puede decidir.
- 4) Los ciudadanos, así como tienen derechos, también tienen obligaciones como la de participar en el sistema político.
- 5) Las minorías cuentan reconocimiento y protección jurídica, a través de diversos mecanismos (como representación proporcional en los órganos que ejercen el poder, pudiendo incluso convertirse en mayoría).

Entendiendo entonces los presupuestos y características que incluye la democracia representativa, ésta igualmente “puede analizarse desde la categoría de la democracia mayoritaria y la democracia de consenso”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> HUNEUUS, C. 2009. La democracia presidencial en Chile. En: ELLIS, A. OROZCO, J. y ZOVATTO, D. (coordinadores). Cómo hacer que funcione el Sistema Presidencial, Making Presidentialism Work. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. 1° edición. México. Pág. 252.

Según Arend Lijphart, citado por Carlos Huneeus (2009),<sup>17</sup> la democracia mayoritaria se apoya en el ejercicio del poder de la mayoría, concentra el poder y prescinde de considerar los intereses de la minoría y busca debilitarla, empleando un estilo político excluyente y de confrontación con ésta. En tanto, la democracia de consenso, por el contrario, se caracteriza no sólo porque el gobierno es de mayoría, sino también se preocupa de la integración de la minoría, privilegia la negociación y el compromiso como estilo político. Así, el poder no está concentrado sino distribuido entre algunas instituciones que limitan la concentración del poder que se produce en el Ejecutivo<sup>18</sup>.

Finalmente, la adopción de uno u otra forma de gobierno, dependerá de cómo esté organizado el Estado e influirá en él, el tipo de sistema de gobierno que se consagre. Sobre éste punto se profundizará a continuación.

### **1.3. Sistemas de gobierno y sus características. Fortalezas y debilidades.**

Como se ha mencionado, la democracia como forma de gobierno puede adoptar a lo menos 3 formas clásicas según la manifestación del poder del pueblo, a saber: la democracia representativa o indirecta, la semidirecta, y la directa. Además, ella puede analizarse desde la perspectiva de la democracia mayoritaria y de consenso.

Ahora bien, entendiendo a la democracia como una forma de gobierno, es decir, un régimen político que implica la adopción de un modelo de organización del Estado, el siguiente paso es revisar cómo ésta se manifiesta, a través de lo que en este trabajo se denomina “sistema de gobierno”.

Previamente, se debe entender que un Estado de Derecho, y de carácter republicano - presupuestos de esta exposición - está regido por la idea de la separación de los poderes, donde se configuran el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Cada uno de ellos cumple una función particular dentro de la organización del Estado, evitando la concentración

---

<sup>17</sup> Ibíd.

<sup>18</sup> Ibíd.

del poder en una sola figura que decide cómo se organiza, crea las leyes y dirime los conflictos entre los miembros de una sociedad y permitiendo el contrapeso y control cruzado entre ellos. Este presupuesto básico es el que se encuentra detrás de un Estado de Derecho moderno y que puede ser fácilmente asociado a la democracia.

No menos importante es mencionar que, además, para que esta idea tome forma y no se genere un abuso por parte de un poder u otro, se erige como parte fundamental de ella el sistema de pesos y contrapesos<sup>19</sup>.

Luego, la separación de poderes<sup>20</sup>, es la característica que permite que la organización de las relaciones entre los poderes del Estado tenga diversos matices, que serán abordados por cada Estado de manera distinta, dependiendo de que cómo ello se determine, y que implica su vez distintas respuestas para las preguntas de quién, cómo y para qué se gobierna.

En este sentido, se ha podido conceptualizar, no sin dificultades terminológicas, que dentro de las formas de manifestaciones concretas de un régimen político encontramos a lo menos tres grandes sistemas de gobierno: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo. Cada uno de ellos se rige por reglas distintas que intentan responder la pregunta de quién gobierna, cómo gobierna y para qué gobierna, desde un punto de vista más práctico y que se puede insertar no sólo en la forma de gobierno democrática, sino que también, como han sostenido algunos autores, pueden encontrarse también en otros regímenes como los autocráticos<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> La idea de *"Check and balances"*, originalmente proveniente del Derecho Anglosajón, pero es atribuido a Montesquieu por ser el precursor de la Teoría de la Separación de los Poderes.

<sup>20</sup> También denominada más técnicamente como separación de facultades, si se entiende que el poder es uno solo e indivisible, proveniente del pueblo.

<sup>21</sup> De esta manera se ha planteado, por ejemplo que, "aunque la alternativa parlamentarismo/presidencialismo suele plantearse dentro de los confines de la democracia representativa —al grado que la doctrina ha llegado a considerar estas opciones como subespecies de la forma de gobierno democrática—, para los fines que nos interesa, es analíticamente posible —e históricamente verificable— encontrar sistemas presidenciales en regímenes autocráticos. De hecho, como advierten los críticos del presidencialismo, al menos teóricamente, este régimen de gobierno puede llegar a embonar mejor con la autocracia que con la democracia, aunque esto no sea necesariamente así (pongamos, por ejemplo, a Francia y su peculiar sistema de gobierno). En: SALAZAR, P. 2009. El diseño institucional, la estabilidad estatal y el desafío de la desigualdad. En: ELLIS, A., OROZCO, J. y ZOVATTO, D. (coordinadores). 2009. Como hacer que funcione el Sistema Presidencial, Making Presidentialism

Centrándonos principalmente en la democracia representativa, ésta también puede adoptar estos matices en cuanto a las reglas particulares que determinen cómo se escogen los representantes del pueblo, qué funciones se le dará a cada uno para representar los intereses de la ciudadanía, y en definitiva, cómo estará organizado el poder en manos de los representantes.

Con el objeto de poder introducir el tema que convoca este trabajo, es importante considerar cómo se configuran brevemente cada uno de estos sistemas de gobierno y sus características para así evaluar luego en el escenario actual de Chile, si es que el sistema que actualmente rige al país, aporta y en qué medida a la gobernabilidad.

### **1.3.1. Presidencialismo.**

Tradicionalmente se ha entendido que el Presidencialismo nace en Estados Unidos, con su primera Constitución, sin perjuicio de que el término se acuñó originalmente en Inglaterra, por la forma que habían adoptado sus colonias.

Los rasgos jurídicos más característicos de Presidencialismo son que tanto las funciones de Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno se reúnen en una sola persona, el Presidente de la República, y que además, tiene una separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ello se manifiesta en que el Presidente no puede disolver al Parlamento; tiene un período delimitado en cuanto a la persona que ejerce el cargo; no hay injerencia de funciones entre uno y otro; el Presidente no es responsable políticamente ante el Congreso y no necesita (por lo menos en su estado más puro) la confianza de éste, respondiendo únicamente ante la ciudadanía; además existe una irrevocabilidad recíproca; los cargos de Ministros son incompatibles con los cargos parlamentarios y el Jefe de Estado es elegido por sufragio universal.

En el sistema estadounidense, paradigma de este sistema de gobierno, existe, sin embargo, una forma de exigir la responsabilidad política del Presidente, mediante el mecanismo del *Impeachment*, que no sólo busca perseguir al Jefe de Estado, sino que a todos los funcionarios civiles (con excepción de los miembros de las Cámaras del Parlamento).

En su manifestación latinoamericana, el Presidente de la República también tiene grandes atribuciones normativas, como la potestad reglamentaria y la posibilidad de dictar normas de rango legal mediante un poder recibido del Parlamento, junto con vetar los proyectos legislativos del Congreso. Luego, si bien la separación de poderes parece ser una característica propia de los sistemas de gobierno presidenciales, en Latinoamérica ello tiende a no ser tan radical.

### **1.3.2. Parlamentarismo.**

El Parlamentarismo ha presentado una serie de cambios a lo largo de la historia constitucional republicana (y monárquica también), desde sus primeras manifestaciones en Grecia y Roma de la antigüedad clásica. Siendo el sistema de gobierno más antiguo, ha ido evolucionando de manera que hoy tiene como trasfondo la conveniencia de que el electorado actúa como árbitro sobre el control del poder político de manera periódica, pues se busca la directa participación de la ciudadanía en los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Si bien en el Parlamentarismo igualmente existe una separación de poderes, las intervenciones que tiene uno sobre otro son más profundas o están distribuidas de distinta manera que en el presidencialismo. Ello viene dado principalmente porque las funciones del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno recaen en personas distintas, siendo éste el primer diferenciador claro entre uno y otro sistema.

Así, dentro de sus características fundamentales está que la separación de poderes no es tan marcada, pues como se mencionó, la función de gobierno ejercida por el Jefe de Gobierno, llamado también Primer Ministro, recae en un miembro del Parlamento, electo por mayoría parlamentaria, y su Gabinete está conformado por miembros de este órgano. De esta manera, el Jefe de Gobierno es responsable ante el Legislativo mediante figuras como las del voto de



censura y la moción de confianza, pero a su vez, éste tiene control sobre el Parlamento pudiendo disolver las Cámaras anticipadamente (más comúnmente la Cámara Baja).

Por otro lado, el Gobierno está constituido por el partido o agrupación con mayoría parlamentaria, lo que permite que éste se mantenga en el poder y mantenga una estabilidad en la forma de gobernar, siempre y cuando mantenga esa mayoría.

Las formas de recambio de los miembros del Parlamento, puede ocurrir de manera pacífica con las elecciones de nuevos miembros en los períodos electorarios establecidos, o por la disolución anticipada mediante la facultad del Jefe de Gobierno, caso en el cual el conflicto es dirimido por la ciudadanía.

En cuanto a la elección de éste último, ésta se hace a través de los miembros del Parlamento, sin que exista un voto directo de parte de los ciudadanos, como sí ocurre con la elección del Presidente de la República en el presidencialismo. En el Parlamentarismo, la ciudadanía deposita la confianza en los parlamentarios electos, quienes se encargan de elegir al Jefe de Gobierno. Por lo mismo, la iniciativa legislativa viene desde el Gobierno y rara vez no recibe apoyo en el Congreso, por lo que la dictación de leyes y la gobernabilidad misma, se hace, a lo menos en teoría, más sencilla de manejar.

Respecto del Jefe de Estado, éste tiene facultades puntuales y bien delimitadas, que dicen relación con la función de mediador, en caso de que existan graves conflictos, o bien, disolver el Parlamento en caso de debilitamiento de la gobernabilidad. Este último punto, pese a estar consagrado en algunos ordenamientos, en la práctica es muy poco habitual por la manera en que se ha configurado este sistema.

De esta manera, idealmente para el Parlamentarismo, la organización de la ciudadanía y sus representantes debe hacerse mediante un sistema bipartidista, pues ello ayuda a manejar mejor los controles ciudadanos sobre los parlamentarios y además permite una estabilidad al interior del Parlamento.

### 1.3.3. Semipresidencialismo o Semiparlamentarismo

En los dos sistemas anteriores, la diferencia básica está en cómo maneja la separación de poderes del Estado, cuestión que no sólo depende del contexto social, cultural e incluso geográfico, sino que también la diferencia viene dada por las instituciones con que cada sistema reconoce en mayor o menor medida esta separación original del Estado de Derecho.

De este modo, si se combinan instituciones de ambos sistemas, en favor de uno de otro, se pueden obtener variaciones intermedias, versiones de sistemas de gobiernos que tienen características propias de ambos, presidencialismo y parlamentarismo, y que marcan sistemas de gobierno que doctrinariamente se han llamado semipresidenciales o semiparlamentarias.

Por lo mismo, es complejo configurarlo como una forma autónoma y diferenciable de los dos sistemas anteriores, si es que sólo se considerara una variante de uno o de otro, porque no constituiría en ese caso una propia categoría jurídica. De ahí que sea considerado como una construcción *sui generis*, cuyas características vendrán dadas por el contexto ideológico, social y cultural de la sociedad en que se materialice.

En este sentido, Duverger<sup>22</sup>, caracteriza a estos sistemas con tres elementos esenciales:

- i. Existe una diferencia entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, ambos distintos órganos que encarnan en poder ejecutivo.
- ii. El Jefe de Estado es elegido por sufragio universal.
- iii. Éste no tiene un mero poder neutral, sino que detenta grandes atribuciones.

De todas maneras, es importante señalar que esta descripción fue hecha en base a la observación del modelo francés y su Quinta República, que transformó un híbrido de ambos sistemas, presidencialismo y parlamentarismo, donde la idea más importante era la de la cohabitación entre ambos Jefes, de Estado y de Gobierno.

---

<sup>22</sup> DUVERGER, M. 1980. A new political model: Semipresidential Government. *En*: European Journal of Political Research. Volumen 8, ( N° 8). Pp. 165-187. Pág. 166.

Así, dentro de las características de este sistema está que conviven ambos Jefe de Gobierno, llamado también Primer Ministro, electo por el Parlamento, y el Jefe de Estado, elegido mediante sufragio universal. Por lo mismo, los matices que presenten irán relacionados al poder que tenga cada uno de ellos, que en la teoría resulta equivalente. Existen países, como Rusia, donde constitucionalmente el Presidente de la República está llamado a tener un rol neutro respecto del Parlamento y las decisiones del Gabinete, cuestión que en la práctica no se configura del todo; por otro lado, puede suceder también la fórmula opuesta, donde estando el Presidente llamado a ejercer un rol más activo en el Gobierno, éste en la práctica es ejercido por el Primer Ministro, derivando en una configuración de Parlamentarismo.

En cuanto a los controles que ejercen el uno sobre el otro, al igual que en Parlamentarismo, el Congreso puede destituir a uno o a todos los miembros del Gabinete, denominada moción de censura, pero con requisitos más elevado en cuanto a la forma y el tiempo en que ello puede hacerse. Además, una vez ocurrida la destitución del Primer Ministro, la regla general en este tipo de sistemas es que sólo el Presidente de la República puede proponer al sucesor<sup>23</sup>.

La cuestión más relevante dentro de este sistema, es la división de facultades que tendrá tanto el Presidente como el Primer Ministro. A este respecto, cada país que posee este tipo de régimen ha ideado formas distintas de determinación. Así, en el caso de Alemania, la división se hace por consenso entre ambos Jefes, cuestión que se verá influida por el respaldo que cada uno tenga. Sin perjuicio de ello, la fórmula tradicional y más pacífica es que esta división esté hecha directamente por la Constitución de cada país.

Por otro lado, como en el poder ejecutivo conviven ambos Jefes y por lo mismo, el Jefe de Estado debe gobernar directamente con la mayoría del Parlamento, resulta de toda lógica que la mayoría de los Ministros, incluidos el Primer Ministro, formen parte de la colación del Presidente de la República. Debido a ello, la separación de poderes, al igual que en Parlamentarismo, no se presenta con tanta claridad. Así, existen distintas fórmulas que regulan la partici-

---

<sup>23</sup> El caso excepcional de ello, es Finlandia, donde el Parlamento puede proponer al sucesor, pero solo tras haber rechazado tres propuestas del Ejecutivo.

pación de parlamentarios en el gabinete de gobierno: en algunos países se prohíbe la duplicidad de cargos, es decir, para poder constituirse como Ministro, un parlamentario debe haber renunciado previamente a su cargo como legislador y no puede volver a ejercerlo sino hasta el siguiente periodo electoral. En otros países, como Francia, se permite que el parlamentario, si bien debe renunciar a su escaño en el Legislativo, puede volver a este siempre y cuando renuncie como Ministro y su lugar siga disponible. Rusia, en cambio, permite que se ejerzan ambos cargos a la vez, sin perjuicio de que en la práctica, al igual que en la mayoría de los países que consagran este sistema, los miembros del ejecutivo no son parlamentarios.

#### **1.4. Gobernabilidad. Concepto y manifestación en el parlamentarismo y el presidencialismo.**

Habiendo hecho una breve descripción de los sistemas de gobierno, es relevante la mención de aquella hipótesis que está detrás, en último término, de todo Estado de Derecho Democrático, sea este monárquico o republicano: la capacidad de “gobernar” de quienes detentan el poder y al que se ha hecho alusión en diversos apartados de este capítulo. Cada uno de los sistemas descritos, presenta distintas variaciones de cómo se manifiesta esta “capacidad de gobernar” o simplemente “gobernabilidad”, destacando en uno y en otro diversas formas de llevarla a cabo y consolidarla. Sin perjuicio de ello, y con el objeto de acotar el estudio de este trabajo, se intentará describir la forma en que la idea de gobernabilidad se manifiesta, principalmente, en el Presidencialismo.

En cuanto al concepto mismo, y que será usado para el análisis en lo sucesivo, es importante hacer la prevención de lo amplio del mismo, razón por la cual, se irá construyendo a lo largo de esta exposición.

##### **1.4.1. Concepto de gobernabilidad.**

La idea de estar insertos en un tipo de organización jurídico-social, como es una República Democrática, es la convivencia con respeto a los derechos fundamentales básicos, incluyendo en primer término los valores de libertad e igualdad, una eficaz organización de las instituciones que mantenga la estabilidad del país, sumado a la adecuada representación de la ciudada-

nía y dando respuesta a las necesidades de la sociedad. Cuando se cumplen estos presupuestos, se está en presencia de un sistema de permite la gobernabilidad, a lo menos en la teoría.

Así, y en el ánimo de conceptualizar la gobernabilidad, lo anterior se puede traducir en que aquellos que han sido llamados por el “pueblo” para ejercer el poder que les es transferido por éste, en el marco de un sistema jurídico preestablecido, deben ser capaces de dar una respuesta eficaz a las necesidades de esa sociedad, sean ellas de carácter social, político o económico. Además, los sistemas de gobierno democráticos que se escojan en este contexto, deben dar pie para poder generar un conjunto de reglas que permita la vigencia del Estado de Derecho y la alternancia en el poder.

Estas ideas, pueden entenderse entonces, como la capacidad de gobierno que tienen los detentadores de turno del poder, y que depende también, como se ha mencionado, de las reglas con que se permita desarrollar el juego democrático.

De esta manera, la gobernabilidad es esta capacidad de los representantes del pueblo que viene dada tanto por la calidad - capacidad misma del Gobierno de turno, quien en lo concreto debe dar respuesta a las necesidades de la sociedad en un tiempo y espacio determinado, así como también viene dada por la idoneidad del sistema de gobierno que se utilice para conseguir ese fin y del conjunto de reglas que lo regule. Finalmente, también se puede incluir dentro de los factores que influyen en la gobernabilidad, la disposición de la sociedad misma a ser gobernada, al igual que el nivel de autonomía que ésta tenga en su relación con el Estado.

Ahora bien, definir este concepto ha resultado complejo desde la perspectiva de la ciencia política y jurídica. Al respecto, puede decirse que “se refiere a las capacidades de gobierno como propiedades del sistema de gobierno, es decir, en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado. En otras palabras, las demandas políticas de la sociedad que den respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad”<sup>24</sup>. En este sentido, el mismo Dieter Nohlen ha conceptualizado también la gobernabilidad democrática

---

<sup>24</sup> NOHLEN, D. 1993. Sistemas electorales y gobernabilidad. En: Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. 1° Edición. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pág. 396.

“como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema”<sup>25</sup>.

Importante es señalar además, que lo que se busca con todos los modelos de forma de gobierno es la estabilidad de la democracia, de manera de lograr los compromisos institucionales en aras de la consolidación de la misma.

En el marco de este trabajo, se analizará brevemente cómo esta idea de gobernabilidad se expresa en el presidencialismo y en el parlamentarismo, y en particular, cuáles son, en la actualidad, los mayores conflictos que enfrenta el Presidencialismo.

Cabe adelantar que, dentro los factores que se han analizado por la doctrina para definir la conveniencia de uno u otro sistema de gobierno, sobre todo desde la perspectiva de la segunda ola de estudios del parlamentarismo y presidencialismo, destacan, además de los elementos “puros” de cada uno de ellos, las variables institucionales de los poderes del ejecutivo, el sistema de partidos y el sistema electoral.

#### **1.4.2. Gobernabilidad y Presidencialismo**

Es importante reiterar que, cuando se habla de gobernabilidad se está hablando de la interacción y cooperación armónica entre todas las instituciones en determinado Estado, sean ellas estatales o no estatales, en la toma de decisiones de orden privado y de orden público, y que permiten una estabilidad social en cuanto a la forma en que la sociedad misma se organiza y regula.

En este sentido el presidencialismo tiene ciertas características que, en mayor o menor medida, contribuyen a esa estabilidad y que al igual que en el caso del parlamentarismo, han sido

---

<sup>25</sup> NOHLEN, D. 2006. El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales. México. UNAM-Porrúa. Págs. 31-33.

analizadas en olas de estudios desde las década del setenta. La primera ola de estudios del presidencialismo y parlamentarismo se basó en un análisis comparativo teórico-práctico de los elementos “puros” de un sistema y otro. La segunda ola, evidenciando las deficiencias de las afirmaciones hechas en el período anterior, incluyeron no sólo los factores definitorios de cada uno de estos sistemas de gobierno, sino que también otros factores como el sistema de partidos y el sistema electoral.

Dentro de la primera ola de estudios, Juan Linz describió que las características especiales del presidencialismo que se consideran para diferenciarlo del parlamentarismo son que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo son ambos electos de manera directa y ambos por períodos fijos. Desde éstos elementos provendrían luego la mayoría de las características y problemáticas de este sistema<sup>26</sup>.

En este mismo sentido, y profundizando la postura de Linz, Mainwaring and Shugart, citados por Robert Elgie (2005), indicaron que el primero había identificado 5 problemas del presidencialismo, los que al final del día, influían desde la perspectiva de su idoneidad para dar estabilidad a la democracia y a una buena gobernanza:

- 1) El Poder Ejecutivo y Poder Legislativo tienen una competencia por reclamar la legitimidad.
- 2) Los plazos fijos que duran los cargos hacen que el sistema presidencial sea más rígido que el sistema parlamentario.
- 3) El presidencialismo fomenta un resultado de *winner-takes-all*, o del ganador se lo lleva todo.

---

<sup>26</sup> ELGIE, R. 2005. From Linz to Tsebelis: Three ways of Presidential / Parliamentary Studies? [en línea] Democratization, Vol 12, No.1, February 2005, School of Law and Government, Dublin City University, Dublin 9, Ireland. Pp. 106-122. <http://webpages.dcu.ie/~elgier/index.htm> [consulta: 18 julio 2014]. Traducción libre del autor de: “Even so, he argues that there are “fundamental differences” between the two systems and asserts that all “presidential and parliamentary systems have a common core that allows their differentiation and some systematic comparison”. Specifically, he states that a presidential regimen has two particular features: the legislature and executive are both directly elected and both are elected for a fixed term. For Linz, “[m]ost of the characteristics and problems of presidential systems flows from these two essential features.”

- 4) El estilo de las políticas presidencialistas instan a los presidentes a ser intolerantes con las políticas de oposición y que,
- 5) El presidencialismo instaría también a candidatos populistas<sup>27</sup>.

En base a estos primeros estudios, que analizaron las características básicas de este sistema, se consolidó una idea de la poca estabilidad del presidencialismo, y por ende, la poca gobernabilidad que éste permitía. Ello, pues la constante oposición que podía generarse entre el Parlamento y el Ejecutivo no propiciaban un escenario positivo para el avance de los planes de gobierno, sobre todo si era posible configurar también que el Poder Legislativo no tuviera una cohesión ni fidelidad hacia el Presidente.

Profundizando más los estudios acerca de la idoneidad del presidencialismo, en la segunda ola de estudios, Horowitz se opuso a Linz, junto con otros autores, identificando que éste último habría basado su observación empírica en una muestra altamente selectiva de experiencias comparadas, principalmente en América Latina, asumiendo un sistema particular de elección del presidente, el que no necesariamente representaba el mejor sistema; y que por otro lado, los presidentes electos podían emplear funciones útiles para dividir a la sociedad. A partir de estos comentarios, acerca de lo sesgado de las primeras observaciones, Horowitz dejó en evidencia la importancia de considerar otros factores además de los elementos puros de los sistemas, especialmente el impacto del sistema electoral<sup>28</sup>.

Sumando a estas ideas, Mainwaring y Shugart, en las conclusiones a la crítica que hicieran de Juan Linz, indicaron que el presidencialismo puede ser diseñado para funcionar de manera

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* Traducción libre del autor de: "In a review essay, Mainwaring and Shugart argued that across all of his work Linz identify five general problems of presidentialism: the executive and legislature have competing claim for legitimacy; the fixed term of office make presidential regimes more rigid than parliamentary systems; presidentialism encourages a winner-takes-all outcome; the style of presidential politics encourages presidents to be intolerant of political opposition; and presidentialism encourages populist candidates."

<sup>28</sup> *Ibíd.* Traducción libre del autor de: "...Horowitz claimed that Linz based his empirical observations on a "highly selective sample of comparative experiences, principally from Latin America"; that Linz assumed a particular system of electing the president, which is not necessarily the best system; and that separately elective presidents can perform useful functions for divided societies. In the context of this paper, the significance of Horowitz's argument is that he emphasised the importance of factors other than those associated with "pure" regimen types. In particular, he argued that Linz ignored the impact of electoral systems."



más eficientemente de lo que lo ha hecho, argumentando que si se provee al Presidente de poderes legislativos limitados, instando a la formación de partidos razonablemente disciplinados en el Poder Legislativo y previniendo una fragmentación extrema del sistema de partidos – punto donde incide fuertemente el sistema electoral por el que se opte –, se puede consolidar la viabilidad del presidencialismo<sup>29</sup>.

De todo lo anterior, es posible concluir que la forma en que se implemente el sistema de gobierno, para el caso, la forma en que el presidencialismo se consolide (incluyendo en él los diversos factores que influyen en su estabilidad), junto con la disposición de la sociedad a ser gobernada y el nivel de autonomía que ésta tenga en relación al Estado, influyen en la gobernabilidad.

Ahora bien, desde un punto de vista actual, se ha evidenciado que la rigidez del diseño institucional del presidencialismo latinoamericano impide maniobrar con efectividad entornos nacionales e internacionales cada vez más hostiles, ello pues las crecientes demandas ciudadanas han dejado a este sistema vulnerable a las crisis<sup>30</sup>. Lo anterior se puede explicar en tanto que los gobiernos presidenciales no han podido ofrecer respuestas eficaces a los diversos problemas políticos, sociales y económicos de la sociedad, la que cuestiona sin tapujos la forma en que las instituciones democráticas están construidas y funcionan, sin perjuicio de aceptar ampliamente el tipo democrático. Existencia de gobiernos con escaso respaldo ciudadano, sin que existan, a su vez, mecanismos institucionales para modificarlos salvo las mismas elecciones, y que además tampoco cuenten con apoyo mayoritario parlamentario, deja a los gobiernos en un pie de latente crisis respecto de la legitimidad con que dichas autoridades actúan. En este sentido, se está en presencia de gobiernos que han tenido dificultades con otras institucio-

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* Traducción libre del autor de: “*Mainwaring and Shugart conclude their critique of Lin’s work by saying: “Presidential system can be designed to function more effectively than they usually have. We have argued that providing the president with limited legislative power, encouraging the formation of parties that are reasonably disciplined in the legislature, and preventing extreme fragmentation of the party system enhance the viability of presidentialism.”*”

<sup>30</sup> ARIAS, C. 2009. Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad? [en línea]. <<https://democraciaparlamentaria.wordpress.com/2009/09/02/parlamentarismo-y-presidencialismo-cesar-arias/>> [consulta: 18 julio 2014].

nes, y además, con la consecuencia de “fracturas institucionales que han llevado a la interrupción prematura de los mandatos de 11 presidentes durante los últimos 15 años.”<sup>31</sup> Así, la “rigidez” que representan los sistemas presidenciales, en cuanto a sus interacciones con la ciudadanía y los demás poderes, no permite que en caso de que existan demandas que no puedan ser resueltas, los actores sociales decidan por sí o a través de sus representantes, cambios en las políticas de gobierno. Sumado a ello, en el último tiempo se ha observado un creciente aumento de los actores que forman parte del juego democrático, a saber, partidos políticos, fuerzas de oposición ciudadana, movimientos sociales impulsados por las nuevas tecnología disponibles, y que dentro de la configuración tradicional del Presidencialismo, no encuentran necesariamente asidero.

Por otro lado, se ha dejado en claro que las solas características del sistema presidencial<sup>32</sup> no son suficientes para dar cumplimiento a las funciones de representatividad y de gobierno. Influyen ampliamente también el sistema de partidos y el sistema electoral.

### **1.4.3. Gobernabilidad y Parlamentarismo**

Respecto del Parlamentarismo y su aptitud para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, algo se ha adelantado ya en el apartado dedicado a su breve exposición.

Primeramente, es importante señalar que durante mucho tiempo se entendió por la doctrina que el parlamentarismo presentaba un escenario mucho más sólido para la consolidación de la democracia que el presidencialismo puro. Así lo sostuvo Juan Linz, en el marco de la primera ola de estudio del presidencialismo y parlamentarismo, y que luego fue secundado por una serie de otros autores que adhirieron a la tesis de la idoneidad que presentaba, y presenta, el parlamentarismo para un buen gobierno.

---

<sup>31</sup> Ibíd. Pág. 35.

<sup>32</sup> Como se ha mencionado anteriormente, encontramos: la elección popular y directa del Presidente de la República, la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el período fijo del Presidente, y la inexistencia de mecanismos para la disolución del Congreso o adelantar elecciones.

En este sentido, se entendió como elemento de fuerza para ello, en oposición a lo que sucede en el presidencialismo, que el parlamentarismo no conlleva una competencia por la legitimidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo que hace en definitiva mucho más sencilla la toma de decisiones y la labor legislativa.

Bajo la misma línea, que el Jefe de Gobierno sea electo entre los miembros del parlamento por la mayoría imperante, permitiría una mayor fidelidad de parte de los parlamentarios respecto del programa de gobierno y entregaría una mayor cohesión en cuanto a la implementación de las políticas.

Lo anterior por supuesto, basándose sólo en una revisión de los elementos puros del sistema, pues como se ha mencionado, no sólo es necesaria la revisión de esta variable como variable dependiente para el análisis, sino que también cómo juegan a lo menos, variables como el sistema de partidos y el sistema electoral.

A este respecto, de los estudios de la segunda ola del presidencialismo y parlamentarismo, se concluyó por gran parte de la doctrina, que no era posible definir a priori si es que el parlamentarismo permitía, y permite, en mayor medida una gobernabilidad y estabilidad de la democracia, pues dentro de análisis debían incluirse no sólo los elementos definitorios de un sistema y otro, sino que también otros factores dependientes, como los ya mencionados.

Lo cierto es que, un análisis responsable acerca de la aptitud de este sistema para aportar a gobiernos fuertes y sanos, si bien tiene su primer acercamiento con la revisión de sus elementos definitorios, i.e. la reunión de poderes en una sola figura, no ha podido ser zanjado con precisión incluso hoy por la doctrina, tanto nacional como comparada, debido a la gran cantidad de variables que deben ser analizadas y que incluyen los contextos sociales en que cada sistema se inserta.

Dado que este trabajo centra la óptica en el presidencialismo y su relación con la variable específica del sistema de elecciones, no se profundizará en las demás variables que influyen en el parlamentarismo, pues su análisis corresponde a otro tipo de estudios.

## **2. El Presidencialismo en Chile.**

El presidencialismo, como se ha indicado, es un sistema de gobierno que tiene como principal característica que existe una plena separación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, a lo menos en su configuración más pura.

Para el caso de Chile, si bien esta característica se mantiene, hay una serie de otras variables institucionales que han ido consolidando lo que en la doctrina nacional se ha llamado “presidencialismo reforzado”, pues se ha potenciado las atribuciones al Presidente de la República “con un incremento de las facultades legislativas, lo que supuestamente, facilitaría la implementación de un programa de gobierno (governabilidad)”<sup>33</sup>. Esta situación se dio en el contexto del antiguo sistema electoral, que era de carácter más o menos proporcional, por lo que se hacía necesario lograr una estabilidad de las políticas de gobierno y las iniciativas del mismo, mediante un reforzamiento de las funciones del Presidente de la República.

Para entender en qué contexto se encuentra el actual sistema de gobierno en Chile y analizar la influencia que el nuevo sistema electoral tiene, es preciso contextualizar la evolución del presidencialismo a lo largo de la historia constitucional de Chile.

### **2.1. Evolución del Presidencialismo en Chile. Breve reseña histórica.**

En la historia constitucional chilena, el Presidencialismo ha sido el sistema de gobierno adoptado desde los primeros esbozos de textos constitucionales, partiendo en 1811, manifestándose con diversos grados de intensidad, pero manteniendo las características básicas y esenciales del presidencialismo hasta los días de hoy.

---

<sup>33</sup> AVILÉS, V. 2014. Relación entre el sistema electoral y el sistema de gobierno en el contexto del actual deber social y constitucional. Reformas Constitucionales. Seminario 17 y 18 de diciembre de 2013. Revista de Derecho Público. Edición especial marzo. Pág. 97.

Sin perjuicio de los modelos presidenciales adoptados en los primeros intentos, que enmarcan los textos desde 1811 hasta 1822, y luego los consagrados en el período de ensayos constitucionales desde 1823 hasta 1833, este trabajo analizará sólo los modelos contenidos a partir de la Constitución Política de la República de 1833, la que por consenso de la mayoría de la doctrina, es considerada la primera Constitución moderna en Chile.

### **2.1.1. Constitución Política de la República de 1833: De República presidencial al pseudoparlamentario.**

La Constitución Política de la República de 1833 es considerada la primera de carácter moderno en Chile, pues contenía en sus regulaciones la enunciación y delimitación de algunos derechos fundamentales, consagraba la forma de relación entre el Estado y los ciudadanos, delimitaba los poderes del Estado y quienes los conformaban, además de determinar el mecanismo de creación de leyes.

Dentro de sus menciones importantes, estuvo la consagración de Chile como un Estado Unitario, cuya cabeza sería el Presidente de la República, quien a su vez detentaría las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Además se instauró la idea de un Congreso de dos cámaras y un Poder Judicial independiente. Es decir, consagró de manera clara la idea de la Separación de los Poderes.

El ejercicio del poder estaba concentrado casi por completo en el Presidente de la República, el que era elegido por un colegio electoral cada 5 años. Por lo mismo, tenía amplios poderes para intervenir en diversos temas, como la posibilidad de incidir en la elección de autoridades eclesiásticas (Patronato republicano), la declaración de Estado de Sitio, el uso de las llamadas “facultades extraordinarias” en caso de revueltas sociales, y el derecho a veto de carácter suspensivo respecto de los proyectos de ley aprobados por el Congreso y que impedía una nueva discusión sobre la misma materia antes de un año desde ejercido el veto, a menos que se contara con mayoría de los 2/3 de los parlamentarios.

Además de estas facultades, el Presidente intervenía en el nombramiento de los jueces de los tribunales superiores de justicia y los de primera instancia, cuestión que lo hacía partícipe, a lo menos indirectamente, del Poder Judicial, pues podía nombrar a quienes fueran más cercanos a sus políticas e interpretaciones de la Ley. Ello tenía también como consecuencia que podía generar una mayor alineación de este poder con los planes y lineamientos políticos del gobierno.

En cuanto a su intervención en el Poder Legislativo, podía nombrar miembros del Congreso, cuestión no menor y que desdibujaba ampliamente la idea de separación de poderes y, por ende, de autonomía de este organismo respecto del Presidente de la República. Ello tenía como consecuencia directa que el sistema le permitía consolidar mayoría parlamentaria y facilitaba el ejercicio de su programa de gobierno, al encontrar menos trabas para sus iniciativas legislativas y de reforma que requirieran la intervención del Congreso. Adicional a esta facultad, y también por la casi inexistencia de incompatibilidades, el Presidente podía solicitar la colaboración de Parlamentarios en la organización de los Ministerios.

En este sentido, se podía apreciar una clara injerencia del Poder Ejecutivo tanto en las labores legislativas, como en la formación del poder judicial, siendo casi indispensable para la época la idea de que el Presidente de la República pudiera intervenir en las Cámaras del Congreso para una estable gobernabilidad. A mayor abundamiento, el Congreso tenía una forma bastante discontinua de funcionamiento y de permanencia de parlamentarios, pues además de la intervención del Presidente de la República, en cuanto a los períodos en que sesionaba, éstos eran muy breves y no existía la institución de la auto-convocatoria.

Todas estas atribuciones del Presidente de la República, configuraron a Chile como un sistema de corte semipresidencial o Pseudoparlamentario, con una figura fuerte del Presidente y sin que el Congreso tuviera atribuciones recíprocas que permitieran generar un adecuado sistema de contrapesos.

Sin perjuicio de ello, con las posteriores reformas, sobre todo aquellas a partir de 1891, se tendió a atenuarlo con instituciones propias de los regímenes parlamentarios, pues además de

las intervenciones que tenía el Presidente en el Congreso, se modificó el veto presidencial y se consagró de manera consuetudinaria la institución de la interpelación de los Ministros de Estado, institución mediante la cual los Ministros rendían cuentas al Congreso y podían ser sustituidos; esto fue un gran avance en la posibilidad de controlar la gestión del ejecutivo, sobre todo si se tiene en consideración que ciertos parlamentarios, a petición expresa del Presidente, podían ocupar también cargos ministeriales.

Sumado a ello, se instauró la práctica de la “no clausura del debate”, mediante la cual a través de largos discursos de los parlamentarios, no se terminaba la discusión en las Cámaras impidiendo en la práctica la votación de leyes (fue un mecanismo utilizado principalmente por la minoría), además se estableció la institución de las leyes periódicas y la capacidad del Congreso de aprobarlas.

Así, y como queda de manifiesto, pese a las amplias atribuciones del Presidente de la República, luego de la guerra civil de 1891 tuvo un giro importantísimo hacia un sistema pseudoparlamentario, mediante una serie de reformas al texto, interpretaciones y prácticas que se fueron dando en la dinámica legislativa y política. De ahí, que en la segunda mitad de la vigencia de esta Constitución Política de la República el sistema de gobierno haya sido considerado de corte parlamentario, con atribuciones más restringidas del Presidente de la República.

### **2.1.2. Constitución Política de la República de 1925: Presidencialismo.**

A diferencia del período anterior, que al final fue considerado como un régimen pseudoparlamentario, la Constitución Política de la República de 1925 modificó por completo ese sistema y consagró uno de corte principalmente presidencial.

Por lo mismo, se instauró que la elección del Presidente de la República sería por votación directa de acuerdo a la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, incluyéndose que, en caso de no existir esta circunstancia, sería el Congreso quien finalmente escogería entre los candidatos con mayoría relativa.

Además, con el objeto de erradicar los rasgos parlamentaristas, el Presidente de la República tenía iniciativa exclusiva de carácter legislativo, configurándose como un colegislador. También se suprimió la institución de las leyes periódicas y para evitar que no se diera curso a los programas de gobierno, sustituyéndose por la Ley de Presupuesto (donde si el Congreso no aprobaba la Ley, ésta entraba en vigencia automáticamente).

En cuanto a las facultades fiscalizadoras, éstas se reglamentaron para la Cámara de Diputados y se suprimieron para el Senado.

En cuanto al sistema electoral, se introdujo un sistema proporcional y racional para las elecciones de parlamentarios. Se creó un Tribunal Calificador de Elecciones independiente y el Tribunal Constitucional (con la reforma de 1970). Se consagró la separación de la Iglesia y del Estado. Y dentro de las principales modificaciones, estuvo la inclusión de los Derechos Sociales, lo que hizo que la Constitución tomara un sesgo a hacia un Estado Social de Derecho.

Su vigencia se mantuvo por parcialidades tras el Golpe de Estado de 1973 y hasta su derogación total mediante decretos leyes en 1981, oportunidad en que entró en vigencia la Constitución de 1980.

### **2.1.3. La Constitución Política de la República de 1980.**

Luego del quiebre institucional del 11 de septiembre de 1973, la Constitución Política de la República de 1925 quedó parcialmente suspendida en su aplicación y fue reemplazada por decretos leyes emanados de la Junta Militar que se hizo del poder.

Debido a la pretensión de crear una nueva institucionalidad desde fojas cero por parte de los detentadores del poder, se creó la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (CENC, también conocida como la Comisión Ortúzar) la que tuvo como labor principal el elaborar un anteproyecto que propuso las bases de la nueva Carta Fundamental, y que a su vez



fue revisado por el Consejo de Estado, la Junta de Gobierno y otros agentes de la política nacional de la época.

Sin perjuicio de los pormenores de la legitimación de esta Constitución, cuestión que hasta el día de hoy no es un tema pacífico, lo cierto es que el nuevo texto propuso cambios profundos en la institucionalidad, que en lo que corresponde a este trabajo, dicen relación con la forma de ejercicio del poder de parte del Presidente de la República, su relación con el Congreso, la existencia de nuevos organismos que disgregaron en mayor medida el poder y una consolidación del presidencialismo que luego dio paso a un presidencialismo reforzado.

Ahora, igualmente, “durante el régimen militar se sostuvo que la única manera que Chile podría tener éxito en su democratización sería estableciendo un régimen parlamentario”<sup>34</sup>. Esto, pues la gestación de la Constitución Política de la República de 1980, se inserta en el período histórico del estudio de la primera ola del presidencialismo y parlamentarismo, donde la postura de Juan Linz estaba plasmada de la inviabilidad del presidencialismo como sistema de gobierno. Sin embargo, esta idea no tuvo mucho asidero en los constituyentes de la época.

En cuanto al contenido mismo, ésta disponía de una serie de normas transitorias que radicaron el poder legislativo y constituyente en la Junta de Gobierno, el poder ejecutivo en Augusto Pinochet, quien por lo mismo detentó el cargo de “Presidente de la República”, con las atribuciones de gobierno y de administración del Estado.

Además, dispuso de un aumento de “los poderes legislativos del presidente en comparación a los que tenía en la Constitución Política de la República de 1925 y sus reformas posteriores”<sup>35</sup>. Pese a ello, el ejecutivo igualmente debía mantener una buena relación con el Congreso, porque dentro de las atribuciones que se le dieron a éste último, estaba la de aprobar la ley

---

<sup>34</sup> VALENZUELA, A. 1985. Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En: Revista de Estudios Públicos Nº 18, Santiago, Chile.

<sup>35</sup> HUNEEUS, C. 2005. ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores Institucionales y liderazgo de Patricio Aylwin. En: Persona y Sociedad, Vol. XIX No.2., Santiago, Universidad Alberto Hurtado. Pág. 29.

de presupuesto, que permite al Presidente de la República llevar a cabo sus planes de gobierno.

Es importante señalar que, pese a que a lo menos teóricamente la Constitución Política de la República de 1980 contenía las instituciones más esenciales de una tradición republicana de constitucionalismo moderno (i.e., tradición presidencialista portaliana, parlamento electo, dominio legal de acuerdo al constitucionalismo francés, control de constitucionalidad, consagración de los derechos fundamentales), no se puso en práctica sino hacia finales de la década de los '80, mediante el mecanismo de consulta plebiscitaria en 1988, para luego dar paso a la elección presidencial en 1989, junto además con la elección de los miembros del Congreso Nacional en la misma oportunidad. Dicha circunstancia, junto con la aprobación de un serie de reformas constitucionales (54) al año 1989, propició en mayor medida la legitimidad de la Carta Fundamental, nos sin detractores que se mantienen hasta la actualidad.

En cuanto al tipo de democracia que se plasmó originalmente en esta Constitución, “impuso un tipo de democracia mayoritaria porque reflejaba los valores de un sector del país y el poder estaba fuertemente concentrado en el presidente”<sup>36</sup>, alejándose de la idea de democracia de consenso que en sus postulados integra la idea de distribución del poder, en vez de su concentración en un sólo órgano.

En este sentido, Carlos Huneeus ha indicado que, en relación a la democracia de consenso, “la única institución establecida por los constituyentes de 1980 que forma parte de esta estructura de poder es el Banco Central, que tiene una autonomía establecida en la Constitución, y que no tiene comparación en otro país en vías de desarrollo. Su poder, limita la acción del gobierno, pues su ley orgánica constitucional le impide financiar directa e indirectamente el gasto del gobierno o de cualquier institución o empresa pública (artículo 109 CPR)<sup>37</sup>”.

A mayor abundamiento, tras la creación del Banco Central y la relación que tiene éste con el poder ejecutivo, específicamente con el Ministro de Hacienda, se presentó otra limitación al

---

<sup>36</sup> HUNEEUS, C. 2009. Op. cit. Pág. 261.

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 261.

poder del ejecutivo, “...pues, siguiendo el modelo alemán, [el Ministro de Hacienda] puede asistir a las sesiones de su directorio, pero no tiene derecho a voto, ni veto a sus decisiones, pudiendo solamente suspender temporalmente aquellas en las que discrepa por un máximo de días, aunque ello puede ser impedido por la unanimidad del consejo (Art. 19 inc. 3 y 4 LOCBC, 1989)<sup>38</sup>.

Otras de las atribuciones conferidas por esta Constitución al Presidente de la República, consideraba convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla, así como también dictar Decretos con Fuerza de Ley (D.F.L.), y el manejo de las urgencias y, aún más, su calificación.

La posibilidad de disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante el período presidencial también estaba contemplada, pero fue de las primeras modificaciones que tuvo la Carta Fundamental al momento de la transición a la democracia, siendo derogada en 1989, a través del paquete de reformas constitucionales.

Así, luego del plebiscito de 1989, y el regreso al poder de un mandatario elegido democráticamente por la ciudadanía, junto con la restauración del Congreso, se volvió a modificar la Constitución Política de la República, pero esta vez a través de los mecanismos internos que el mismo texto contemplaba. En este sentido, y como ya se mencionó, la reforma más importante fue la eliminación de la facultad de Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados, lo que le devolvió la autonomía a este ente. Dicha mención, se habría justificado como mecanismo de solución ante eventuales crisis institucionales, como la que habría gestado el Golpe de Estado de 1973, pues permitía al Presidente de la República salvar el poco respaldo con que podría haber contado en el Congreso, y llamar a nuevas elecciones que le permitieran consolidar un bloque de gobierno fuerte que apoyara su gestión.

Además de ello, con la elección de Patricio Aylwin como primer mandatario de la llamada “vuelta a la democracia”, éste impuso su estilo de gobierno con un corte muchísimo más de

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág. 262.

consenso que el corte mayoritario que venía arrastrándose desde las Constitución Política de la República de 1925. En este sentido, y pese a tener atribuciones fuertes en cuanto a su intervención en el poder legislativo, como es la institución del veto presidencial, ésta facultad se ha ejercido escasamente incluso hasta los días de hoy, no siendo un factor determinante a la hora de definir en la práctica al presidencialismo chileno. Ello, sumado también a que en la actualidad y a lo largo de los últimos gobiernos, la mayoría parlamentaria ha coincidido con el ejecutivo, de manera que tampoco ha sido necesaria la utilización de este mecanismo, prefiriéndose otras vías legislativas y políticas.

Por otro lado, aún con el estilo de la democracia de consenso que contribuyó a la estabilidad del país, y pese al período de dictadura inmediatamente anterior, hubo otros factores que facilitaron la transición pacífica y contribuyeron a la gobernabilidad, como fue el sistema de partidos - pues a través del multipartidismo imperante se permitió la integración de diversos grupos sociales - quienes han adoptado una postura de cooperación más que de confrontación.

Además de ello, y pese a las amplias atribuciones del Presidente de la República, el “presidencialismo se ha comportado como un orden institucional con mayor flexibilidad y con capacidad de adaptación a las exigencias políticas del cambio de régimen. Esto ha significado que la centralización decisoria en el Presidente ha estado matizada con el protagonismo de los partidos y del Congreso, especialmente el Senado, que ha visto aumentada su autoridad en el sistema político. La centralidad del Presidente se ha mostrado compatible con un gobierno de coalición, con mayor protagonismo del Congreso y con arenas decisorias que integran los intereses de la oposición. El ganador no obtiene todo el poder”<sup>39</sup>.

La centralidad que genera el Presidencialismo, es decir, la concentración de funciones que lleva implícita por su configuración, en términos prácticos “no es una camisa de fuerza para las demás instituciones y no quiere decir que el Congreso carezca de funciones o esté subordinado a aquél, sino que puede ser moldeado por el liderazgo del Jefe de Estado hacia una mayor participación de otros poderes y de los partidos, inhibiéndose de ejercer todas sus compe-

---

<sup>39</sup> HUNEEUS, C. 2005. Op. Cit. Pág. 20.

tencias, y por la buena disposición a cooperar, en este sentido, por las bancadas del legislativo.”<sup>40</sup>

Ello implica que es más fácil y expedita la generación de acuerdos, cuando se actúa con mayor flexibilidad por parte de las instituciones, buscando la cooperación entre los entes que participan del juego democrático.

La iniciativa legislativa que tiene el Presidente de la República igualmente se mantuvo a través del mensaje presidencial, y tampoco ha sido ejercida de manera tan amplia como pudiera estimarse, en razón de las atribuciones con que cuenta, por parte de los 6 Presidentes electos desde 1990.

Otro recurso del Presidente de la República, es la institución de las urgencias para la tramitación de proyectos de Ley iniciados por mensaje presidencial. La urgencia que se le da a determinado proyecto de ley es una declaración que corresponde privativamente al ejecutivo y que está normada en el Artículo 27 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, que permite al Presidente de la República tramitar con mayor rapidez los proyectos que sean iniciados por él. Dichas urgencias, incluso, pueden revestir tres calificaciones: urgencia simple, suma urgencia o de tramitación inmediata; cada una cuenta con plazos menores al de la tramitación normal de una Ley, contemplando plazos de hasta 6 días para la discusión y votación de la misma. Sin embargo, y como se abordará más adelante, éste mecanismo tampoco ha sido utilizado a discreción absoluta por parte del Presidente de la República, sino que en la mayoría de las veces previo acuerdo con el Congreso y siempre y cuando se encuentre con un clima adecuado para la tramitación expedita de la ley.

La atenuación o flexibilidad del Presidencialismo chileno se ha visto marcado también por las amplias atribuciones que se ha encargado al Senado, como su participación en la elección de miembros del Poder Judicial y de nuevos mecanismos institucionales como contrapeso al Poder Ejecutivo. Ello lleva consigo una mayor interacción de los poderes, y se marca una ten-

---

<sup>40</sup> Ibíd. Pág. 18.

dencia de sistema de gobierno que no es puramente presidencial, donde las demás instituciones pueden ejercer un contrapeso más efectivo a las atribuciones del Presidente de la República. Esto, además, implica que con mayor razón el Ejecutivo debe contar con apoyo de las demás fuerzas políticas y moderar sus atribuciones, buscando mecanismos de consenso que puedan evitar una crisis si no cuenta con respaldo mayoritario en el Congreso.

En cuanto a la distribución del poder en diversos órganos paraestatales, se puede mencionar a la Contraloría General de República, que tras la reforma a su Ley Orgánica Constitucional, por la Ley 19.817 del 26 de junio de 2002, desconcentra aún más el poder del Ejecutivo al regular a “la práctica de las auditorías que realizaba este organismo en los ministerios y municipalidades. Éste es un mecanismo reclamado por ésta para cumplir mejor su función en plenitud, limitada al examen de los actos sometidos al trámite de la toma de razón. La auditoría le permite verificar si acaso “ha habido gastos administrativos absolutamente indebidos, precios desorbitados, porque todo esto está en el ámbito de la legalidad”, como sostuvo en el Senado el entonces contralor Arturo Aylwin.”<sup>41 42</sup>

#### **2.1.4. Reforma constitucional de 2005: Presidencialismo reforzado.**

Como se mencionó ya “la democracia de consenso se caracteriza porque, a diferencia de la democracia mayoritaria, el poder se encuentra distribuido en varios órganos y no concentrado en el Ejecutivo, que es dirigido por un presidente todopoderoso”<sup>43</sup>. En este sentido, si bien en la concepción original de la Constitución de 1980, no se consagró este tipo de democracia, sí “se ha producido un cambio gradual e incrementalista desde el tipo de democracia mayoritaria establecida en la Constitución del régimen de Pinochet hacia una democracia de consenso, que tiene una interesante expresión en ciertos órganos decisorios”<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> HUNEEUS, C. 2009. Op. cit. Pág. 262.

<sup>42</sup> Un ejemplo de ello es lo ocurrido en 2008, tras la auditoría realizada al Ministerio de Educación, que culminó en la destitución de la otrora Ministra del ramo, Yasna Provoste, por el Senado tras la acusación constitucional presentada por la oposición del gobierno de la época.

<sup>43</sup> HUNEEUS, C. 2009. Pág. 261.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

Ello también se vio influido por el sistema electoral vigente durante el periodo que fue desde 1989 y hasta su reforma en 2014. Lo anterior, pues dentro de las consecuencias indirectas que tuvo el sistema binominal, éste dio el espacio propicio para la generación de dos grandes coaliciones, que resultaron ser en todas las elecciones durante ese período, gobierno y oposición mayoritaria con muy escaso margen de diferencia. Esta dinámica configuró una predisposición de los gobiernos a ser más flexibles para lograr los acuerdos, haciendo concesiones que permitieran generar los espacios de consenso necesarios para consolidar sus propuestas y lineamientos políticos. De tal manera que, pese a las diferencias ideológicas que estas dos grandes coaliciones pudieran haber presentado, se generaron más espacios de consenso que de confrontación de una sobre la otra al momento de instalar la implementación de los correspondientes programas de gobierno.

Esta tendencia al consenso, se vio reflejado en las diversas reformas que se plasmaron en 2005, y que implicó, en cierta medida, una consolidación de la forma democrática, del sistema de gobierno y de la legitimidad de la Constitución. A este respecto, por ejemplo, están las reformas del Tribunal Constitucional, organismo que ganó autoridad y poder tras los cambios en su forma de constitución y competencias, que además vino a consolidar la idea de democracia de consenso<sup>45</sup>.

En cuanto a las demás reformas que atañen a este estudio, se puede mencionar que el período presidencial se redujo a 4 años, que se elimina la institución de los Senadores designados, se entregan más facultades fiscalizadoras a la Cámara de Diputados, que incluye la posibilidad de creación de comisiones investigadoras y que se pueda incluso llamar a declarar a Ministros de Estado hasta 3 veces en un año calendario. Se elimina también la legislatura extraordinaria y se indica que todos los órganos del Estado son garantes de la institucionalidad (y no sólo las fuerzas armadas), entre otras.

---

<sup>45</sup> Como bien plantea Carlos Huneeus, “[l]a reforma fortaleció las competencias del tribunal constitucional porque le entregó la totalidad del control de la constitucionalidad de las leyes, que antes compartía con la Corte Suprema. Esto lo realiza a través de dos mecanismos: el recurso de inaplicabilidad, que le permite declarar inaplicable una norma legal frente a una gestión que se asigna ante tribunal por ser contraria a la Constitución y mediante el recurso de inconstitucionalidad, por el cual puede establecer la inconstitucionalidad de un precepto legal ya declarado inaplicable. También puede declarar la inconstitucionalidad de decretos supremos por atentar contra la carta fundamental”. HUNEEUS, C. 2009. Op. cit. Pág. 264.

De todo lo anterior, se puede colegir que el Presidente de la República en Chile tiene amplias facultades legislativas, no sólo a través de la iniciativa exclusiva, los D.F.L., el veto presidencial, las insistencias, las urgencias, sino que también a través del ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma, lo que lo constituye en un presidencialismo reforzado con grandes atribuciones. Sin embargo, la mayoría de estas facultades no son utilizadas de manera indiscriminada por el Ejecutivo, pues el corte del ejercicio del cargo ha sido el de una democracia de consenso, que implica una actuación más moderada de parte del Presidente de la República en cuanto a sus atribuciones exclusivas, donde además el poder no está completamente centralizado en el Ejecutivo, sino que se distribuye en diversos órganos paraestatales que sirve de contrapeso a las funciones de gobierno que tiene el Presidente. Además, las amplias atribuciones que tiene el Congreso, desde distintos ángulos, permite también un adecuado sistema de contrapesos que por un lado facilita la gobernabilidad, pues incluye a más sectores de la sociedad, pero por otro lado hace más rígida la función del Presidente, toda vez que todo este conjunto de instituciones puede trabar perfectamente el programa de gobierno.

## **2.2. La relación entre el Congreso y el Presidente de la República.**

Como ya se ha adelantado a lo largo de la exposición en este punto, la relación en Chile entre el Congreso y Presidente de la República se volvió bastante estrecha durante el período que fue desde 1989 y hasta la reforma del sistema binominal, influida además por las últimas reformas constitucionales que consagraron una democracia más de consenso que mayoritaria.

En este mismo sentido, la configuración del presidencialismo en Chile ha cuestionado, en la práctica, las ideas de la poca idoneidad de este sistema para una consolidación de la estabilidad política, social, económica y jurídica de una determinada sociedad. Ello, pues, como se ha mencionado, una de las debilidades del presidencialismo observadas por Juan Linz, era la hipótesis de que bajo éste régimen se fomentaba la idea de *winner-takes-all*.

Debido a que el poder no es sólo detentado por el Presidente de la República, sino que también, y en cierta medida, por el Congreso, sumado a los demás órganos paraestatales, el prime-



ro debe mantener las buenas relaciones con el segundo, dado que aquél “no define solo la agenda legislativa; tiene que considerar los intereses de los parlamentarios de la Concertación y de la oposición porque no tiene mayoría en el Senado. La coordinación del Presidente con los parlamentarios es necesaria para el primero, además porque los legisladores tienen más autonomía para incorporar temas a la agenda legislativa. Esto da cierta rigidez al gobierno, puesto que aquellas iniciativas que no logran consenso en la Concertación y que son de enorme importancia social, deben ser dejadas de lado por parte del Presidente<sup>46</sup>”.

Adicionalmente a ello, que existan quórumos legislativos que requieran de amplios consensos, como los quórumos supramayoritarios para la reforma de ciertas materias - que van desde los dos tercios en determinadas materias constitucionales, pasando por los tres quintos, y hasta los cuatro séptimos sobre todo para las para las Leyes Orgánicas Constitucionales y las de Quórum Calificado - hace que se genere también una moderación en el ejercicio del plan de gobierno, y sea necesaria una cooperación de importancia entre gobierno y oposición para lograr reformas, como fue el caso de la reforma al sistema binominal de elecciones parlamentarias. Estas instituciones de corte supramayoritario, también generan una desproporción en cuanto a las mayorías, pues “si se exige el voto conforme de tres quintos o cuatro séptimos, se le está diciendo a los dos quintos o tres séptimos, en su caso, que como no son iguales, se les excluye de la capacidad de reformar lo establecido en el pasado.”<sup>47</sup>

En el mismo sentido, entonces, para mantener una gobernabilidad y estabilidad en la democracia, es preciso que el Presidente de la República haga uso moderado de sus atribuciones y autoridad para poder permitir la dispersión adecuada del poder y consolidar un consenso. A este respecto, Huneus sostiene que “[a] diferencia del desarrollo político durante la Constitución de 1925, que fue hacia el fortalecimiento del presidente y debilitamiento del Congreso, desde 1989 ha habido un proceso opuesto: un relativo debilitamiento de los poderes del presidente y un fortalecimiento de los que tiene el congreso”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> HUNEEUS, C. 2005. Op. cit. Pág. 29.

<sup>47</sup> Historia de la Ley, Boletín N° 9.326-07-1. P. 40.

<sup>48</sup> HUNEEUS, C. 2009. Op. cit. Pág. 259.

Tras la eliminación de la facultad de disolver el Congreso y por consiguiente la consolidación de una autonomía por parte de éste respecto del Presidente de la República, las relaciones se han vuelto más cooperativas que confrontacionales. Por lo mismo, y como se mencionó, las atribuciones constitucionales con que cuenta el Presidente para el ejercicio del poder, han sido muy poco utilizadas por la mayoría de los mandatarios electos desde 1990. Así, el veto, las insistencias, y por sobre todo las urgencias han sido, en su utilización, primeramente evaluadas en conjunto con los parlamentarios para sondear el escenario en que cada una de estas atribuciones será recibida: no se envían proyectos de ley que no tienen probabilidades de ser aprobados por la oposición imperante, no se envía una urgencia si es que no se podrán cumplir los plazos legales, etc. Ahora bien, esto por supuesto, no ha sido la tónica de todos los proyectos que se han tramitado por el ejecutivo, pues en más de alguna oportunidad se ha enviado proyectos que no cuentan con apoyo mayoritario, y, o han quedado “dormidos” en el Congreso o han sido fuerte objeto de discusión, debiendo el Presidente de la República insistir en su aprobación mediante la utilización de todos los mecanismos disponibles, como es el caso de la Reforma Laboral de 2016, enviada por la Presidenta Michelle Bachelet y que moderniza el Sistema de Relaciones Laborales. Dicho proyecto fue cuestionado por algunos parlamentarios y enviado al trámite ante el Tribunal Constitucional, razón por la cual la Presidenta decidió vetar parte del texto aprobado por el Congreso Nacional.

Es importante señalar, que el sistema de partidos imperante influye también fuertemente en esta relación, pues dada la composición actual de ambas Cámaras, ellas tienen representación de las dos grandes coaliciones de partidos políticos<sup>49</sup>. Por lo mismo, la relación del Presidente de la República con una y con otra también varía. Por ejemplo, en cuanto a la coalición de gobierno, ésta debe respaldar al Presidente de la República; pero igualmente, la fuerza política que representa dicha coalición trasciende al gobierno y ello puede causar cierto distanciamiento. De ahí que exista también la llamada figura del “díscolo”, que grafica la existencia de tensiones en las formas de decisión del gobierno y en la participación que los partidos políticos miembros de la coalición puedan tener en las mismas. Ello implica que un respaldo sólido no es suficiente, ni permanente, ni puede garantizarse.

---

<sup>49</sup> Que se mantenga o no esta circunstancia depende hoy de cuáles sean las consecuencias prácticas de la implementación del nuevo sistema electoral parlamentario.

En cuanto a la oposición parlamentaria, nace de la legitimación de los partidos minoritarios y es un rasgo de las democracias pluralistas, pues el principio de mayoría es que se respeten las minorías y ello, llevado a un presidencialismo como el chileno, implica que incluso la mayoría puede no estar alineada con el gobierno de turno. Así, en Chile, la oposición puede controlar e influir en las decisiones del gobierno, perfilando una alternativa para ganar apoyo ciudadano. La oposición está concentrada en varios partidos que pueden actuar o no de manera coordinada, pues tienen, además, una responsabilidad social “hoy y mañana”, pues de la forma en que se actúe hoy, dependerá su reelección para el período siguiente y pese a no tener una consagración constitucional, sí tiene legitimación en la práctica<sup>50</sup>.

### **2.3. La distribución del poder. ¿es el Presidencialismo en Chile un régimen fuerte y centralizado?**

En razón de todo lo anteriormente expuesto, la pregunta acerca de si el presidencialismo en Chile es un régimen fuerte y centralizado, se responde haciendo alusión a la forma en que este sistema está organizado, es decir, cuales son las características básicas que lo representan y las facultades que tiene el Presidente de la República, cuál es la relación del Ejecutivo con los demás organismos paraestatales, y la influencia que el Poder Legislativo tiene.

Habiéndose establecido que el presidencialismo en Chile es un sistema que da al Presidente de la República amplias atribuciones, lo que en principio lo convierte en un sistema fuerte, con facultades legislativas y constitucionales de diversas características y que permiten que la figura del presidente pueda convertirse en un ente con mucho control en la forma de gobernar, sumado ello a los plazos fijos que tiene de gobierno, es posible concluir, a lo menos preliminarmente, que tiene las características básicas de un sistema fuerte y centralizado.

---

<sup>50</sup> VIERA-GALLO, J.A. 2015. Gobierno y oposición en el Congreso Nacional. En: Estudios sobre Congreso Nacional. Revista de Derecho Público, Vol. 75. Págs. 108-109.

En este sentido, y como se mencionó, el Presidente de la República, tiene iniciativa exclusiva en ciertas materias legales, tiene derecho a veto, insistencias, urgencias, posibilidad de dictar decretos con fuerza de Ley, y además, posee una potestad reglamentaria autónoma.

Además de la enunciación de sus atribuciones y su consagración a nivel constitucional, cobra importancia la concentración o centralidad de poder que tenga el Presidente de la República y la distribución del mismo tanto en el Parlamento, como en los demás órganos que pueden ejercer cierto tipo de control. Sin perjuicio de ello, no es posible afirmar que la forma en que el Presidente de la República ejerce sus facultades y manifiesta sus atribuciones, sea propia de un presidencialismo de carácter fuerte y concentrado. Como se ha ido mencionando a lo largo de esta exposición, ello obedece también a factores ajenos al diseño institucional mismo del Presidencialismo chileno, que se ha visto marcado por la tendencia al consenso en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo. Esta idea, y es importante mencionar, responde en cierta medida, al temor al conflicto y la polarización de parte de quienes detenta el poder y que marcó la institucionalidad luego del plebiscito de 1988.

Como se ha mencionado también, Chile, desde 1990 ha migrado desde una democracia mayoritaria, hacia una democracia de consenso. Ello implica que el poder no está solo controlado por el Presidente de la República sino que está dispersado en una serie de otros órganos y que lleva a que “[l]a concentración de poder en la presidencia se ha flexibilizado hacia una relación de mayor equilibrio en el congreso, que ha permitido un mayor protagonismo de la oposición, que aumenta con ello una integración de la minoría. Esta participación se expresa en diversas instituciones públicas, desde el Banco Central hasta el Tribunal Constitucional, que da una enorme complejidad al sistema político. El estilo de los presidentes ha favorecido este desarrollo, demostrando la relevancia del liderazgo en el buen funcionamiento del presidencialismo”<sup>51</sup>.

Sin perjuicio de que aquella ha sido la tendencia del presidencialismo chileno, complementado también por la forma en que los distintos Presidentes de la República han ejercido sus

---

<sup>51</sup> HUNEEUS, C. 2009. Op. cit., Pág. 265-266.

funciones, actualmente el escenario político es complejo en cuanto a la cooperación que existe entre la oposición y el gobierno. Esto queda de manifiesto con la escasa aprobación ciudadana que tiene el actual gobierno de Michelle Bachelet, con los últimos escándalos políticos que han perjudicado tanto a la oposición como a la coalición de gobierno, y que han creado un clima de inestabilidad entre ambos grupos. Ahora bien, la excepción a ello ha sido la tramitación de grandes reformas a la institucionalidad del país, como son la puesta en marcha del proceso constituyente fuera del Congreso que actualmente se lleva a cabo y, dentro del eje de este estudio, la reforma al sistema binominal de elección parlamentaria.

Por otro lado, las atribuciones del Congreso han ido fortaleciéndose a lo largo de los últimos años, entregándosele más facultades de control y fiscalización, supeditando, además, a su decisión la promulgación de ciertas leyes y planes de gobierno, que necesariamente deben pasar por su aprobación. Ello, en último término, implica que el Presidente de la República debe buscar siempre formas de consenso con los parlamentarios y con los demás entes partícipes del Estado, para lograr consolidar no sólo su plan de gobierno, sino que también, para facilitar la gobernabilidad. Democracia representativa

Ahora bien, como se ha mencionado, la aristas que influyen en la aptitud de un sistema de gobierno para consolidar la gobernabilidad, no pasa sólo por los factores político-sociales de la época, sino que también influyen en ella factores como el sistema de partidos y, en lo que toca a este trabajo, el sistema electoral. Así, dejando las demás variables como constantes, tras el breve análisis de éste capítulo, es posible adentrarse en la variable eleccionaria como forma de influencia en el sistema presidencial chileno para lograr una adecuada gobernabilidad.

## CAPÍTULO II

### SISTEMAS ELECTORALES Y SU INFLUENCIA EN EL PRESIDENCIALISMO

#### 1. Aspectos Generales de los sistemas electorales.

El estudio de los sistemas electorales ha cobrado importancia desde el siglo XVIII en adelante, desde que la democracia representativa comenzó a extenderse como forma de gobierno.

Como es sabido, en los regímenes autoritarios y totalitarios la participación política puede encontrarse restringida o ser inexistente, ya sea porque derechamente no existen procesos electorales periódicos, o porque el acto electoral significa sólo la aprobación inicial del gobierno, pero no se permite reafirmar su legitimidad en el tiempo mediante la periodicidad de procesos electorales. En consecuencia, el acto electoral pierde significado, ya que a través de él no puede alterarse la distribución del poder. Por el contrario, los sistemas electorales cobran importancia en los regímenes políticos en que es permitida la participación política de manera sistemática, como en los regímenes de democracia representativa o indirecta, donde el acto electoral desempeña un rol fundamental debido a que son los ciudadanos quienes eligen a sus representantes, es decir, aquellos que se ocuparán de los órganos superiores del Estado; o en los regímenes de democracia directa, donde la ciudadanía ejerce directamente el poder, expresado en actos legislativos de mayor o menor magnitud. Allí, el sistema electoral regula aquel complejo proceso político que se constituye como mecanismo fundamental de legitimación del sistema democrático y de sus gobernantes.

Por otro lado, debemos desde ya distinguir que el sistema electoral no tiene el mismo papel en el parlamentarismo que en el presidencialismo. En un régimen parlamentario el resultado de las elecciones parlamentarias incide directamente en la posterior formación del gobierno, pues sobre el Parlamento recae la elección del Jefe de Gobierno. Por tal razón, es relevante para la estabilidad del gobierno la formación de una mayoría de partido o coalición. Por el contrario, en un régimen presidencialista, donde tanto las elecciones del Presidente de la Re-

pública y del Congreso recaen en la ciudadanía, las elecciones parlamentarias sólo determinan quien desempeñará la función legislativa, deliberativa y de control del gobierno, mas no determina quien asumirá el gobierno, cuya elección corre por cuerdas separadas en manos de la ciudadanía.

### **1.1. Concepto de sistema electoral**

De acuerdo con Dieter Nohlen el concepto de sistema electoral ha sido concebido en sentido amplio y sentido restringido. En sentido amplio el concepto de sistema electoral abarca todo aquello relacionado con el proceso electoral propiamente tal. Así, se preocupa por el conjunto de actores que participan del sistema electoral y los aspectos relacionados al derecho a sufragio, candidatos, partidos políticos, autoridades que organizan el proceso, la campaña electoral, lugares de votación, emisión y conteo de votos, y resolución de los conflictos que puedan surgir del proceso.

En tanto, en sentido restringido, el sistema electoral determina “las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)”.<sup>52</sup>

En otros términos, Noguera define los sistemas electorales como “técnicas que buscan encontrar fórmulas que hagan lo más perfecta posible la representación de los gobernados al interior de los órganos representativos del Estado, es decir, ellos permiten determinar las personas y funciones que estas realizarán en el seno de los órganos estatales, sobre la base de los votos válidamente emitidos por los ciudadanos en una elección, en favor de los diversos partidos políticos y corrientes de opinión”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> NOHLEN, D. 2006. Sistemas electorales y reforma electoral. [en línea ]Revista Quid Juris. Volumen 3. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf> [4 de mayo de 2016] Pág. 8.

<sup>53</sup> NOGUEIRA, H. 1993. Regímenes políticos contemporáneos. 1° Ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 93.

En los regímenes democráticos pueden coexistir diferentes sistemas electorales. Según el órgano que se elige, se distingue la elección democrática de los órganos nacionales de distribución del poder, como en la elección del poder ejecutivo –a través del sistema electoral presidencial- y la elección del poder legislativo –a través del sistema electoral parlamentario-, de la elección de los órganos subnacionales, como son las autoridades a nivel regional o municipal.

Cabe reiterar en este punto, que la presente investigación hace referencia reiteradamente al concepto de sistemas electorales, siempre en su sentido restrictivo y a nivel nacional, al exponer un análisis comparativo de las reglas que configuran el mecanismo por el que se determina quiénes ocuparán los escaños de los órganos ejecutivo y legislativo en el presidencialismo.

## **1.2. Funciones del sistema electoral.**

En términos generales, los sistemas electorales se constituyen como el mecanismo de participación política de los ciudadanos en el régimen democrático, que se materializa mediante la emisión de un voto. Así, en un sistema democrático representativo o indirecto, el proceso electoral es el medio para determinar quiénes ejercerán el poder en representación de los ciudadanos, mientras que en un sistema democrático directo, los procesos electorales son el medio a través del cual el poder es ejercido sin intermediarios. Como se mencionó en el capítulo anterior, Suiza es uno de los pocos países que mantiene en cierta medida un sistema democrático directo, mientras que por otro lado, existen casos donde la democracia directa convive al interior de sistemas democráticos representativos, al incorporar a la institucionalidad mecanismos como el referéndum o plebiscito, el facultar a la ciudadanía a promover iniciativas legislativas y el juicio por jurado, por mencionar algunos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los sistemas electorales cumplen principalmente cinco funciones, que son a la vez criterios para evaluarlos, a saber: representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad.



La función de representación en el sistema electoral en sí tiene dos aspectos, uno de los cuales consiste en constituirse como mecanismo de representación de la ciudadanía en los órganos de poder, y el segundo, consiste en alcanzar una representación justa de los ciudadanos que, al emitir un voto, expresan su preferencia por alguno de los candidatos en relación con los escaños adjudicados.

En línea con lo anterior, la fórmula de decisión o distribución de los escaños ha sido utilizada tradicionalmente para clasificar a los sistemas electorales en: sistemas electorales proporcionales y sistemas electorales mayoritarios<sup>54</sup>. Así, y pese a que en todos ellos se persigue un fin de representación de la ciudadanía, el principio de representación y la fórmula utilizada para distribuir los escaños se materializan de diversas maneras en cada clase de sistema electoral.

De acuerdo a lo apuntado por Nohlen “existen dos principios de representación política, que a su vez tienen objetivos propios. En el caso del principio de representación por mayoría, el objetivo consiste en producir el gobierno de un partido o de una coalición de partidos basado en una mayoría parlamentaria; en el caso de la representación proporcional se trata, por el contrario, de reproducir en el Congreso, de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población”.<sup>55</sup>

De ahí que las fórmulas de decisión utilizadas también sean diferentes. Por un lado, el sistema electoral mayoritario utiliza la fórmula de decisión de mayoría, en que gana el escaño aquel candidato que obtiene más votos o la lista de candidatos que obtiene más votos, mientras que los otros candidatos o listas de candidatos que obtuvieron una votación menor quedan fuera. El objetivo es asignar los escaños disponibles a los candidatos más votados al favorecer la concentración política para formar una mayoría.

---

<sup>54</sup> También ha surgido una tercera categoría de sistemas electorales, cuales son, los sistemas electorales mixtos y que recogen elementos de los sistemas proporcionales y mayoritarios con el objeto de perfeccionar los efectos del sistema electoral en cuanto a representación de la ciudadanía y estabilidad de su gobierno en concreto. Sobre este punto se profundizará en lo sucesivo de este capítulo al retomar el estudio de las fórmulas de decisión y distribución de escaños de cada tipo de sistema electoral al abordar los elementos de los sistemas electorales.

<sup>55</sup> NOHLEN, D. Op. Cit. Pág. 10.

Por otro lado, el sistema proporcional utiliza una fórmula de decisión proporcional, que relaciona los votos obtenidos con escaños adjudicados. Así, la integración del Congreso será un reflejo de la preferencia de los ciudadanos manifestada en el voto, con el fin de que la mayor diversidad de posturas esté representada, con algún límite.

Por consiguiente, y en términos generales, en el sistema electoral mayoritario, que adhiere al principio de representación política de mayoría, la representación se ve distorsionada y perjudicada, ya que sólo se verán representados los ciudadanos que votaron por el candidato que resultó ganador. En cambio, en el sistema electoral proporcional, que adhiere al principio de representación política proporcional, la magnitud de los votos se relacionan directamente con la asignación de los escaños, y allí se cumple adecuadamente la función de representación. En razón de lo anterior, no resulta del todo posible comparar ambos sistemas entre sí, debido a que se rigen por fórmulas de decisión distintas y persiguen fines de representación disímiles, conforme a sus principios definitorios.

En cuanto a la función de concentración, ésta envuelve la formación de una voluntad política de manera de concentrar los intereses de la sociedad en un sólo sentido. Esto se consigue adoptando mecanismos para la formación de una mayoría estable, y en lo posible, limitando el número de partidos políticos que obtienen representación política. De acuerdo con esto, es el sistema electoral mayoritario el que mejor cumple con ésta función.

Por otro lado, la función de participación implica que los ciudadanos pueden expresar su voluntad política en la votación. Los distintos grados de autonomía para la votación se miden según las modalidades de votación que el sistema electoral permita, ya sea: el voto de partido, con listas cerradas y bloqueadas, el voto por listas cerradas no bloqueadas, listas abiertas, o voto personalizado.

Adicionalmente, el sistema electoral debe ser simple y legítimo. La simplicidad considera que los ciudadanos puedan comprender, y hasta cierto punto prever, los efectos del voto. La simplicidad se relaciona, asimismo, con la legitimidad del sistema electoral, ya que en la me-

didada en que la sociedad entiende los procedimientos electorales, aceptará el resultado de las elecciones.

En el cumplimiento de estos criterios, el sistema político enfrenta el desafío de lograr un diseño aceptable de sistema electoral, en donde al satisfacer completa y simultáneamente una de sus funciones se afecta negativamente otra de ellas. Así, se trata de una relación inversamente proporcional que hace imposible cumplir con todas ellas de manera simultánea y eficaz, y que se manifiesta principalmente entre las funciones de representación y concentración. Debe buscarse, entonces, el punto de equilibrio apropiado. Es por ello que cada país debe evaluar y establecer prioridades, según los objetivos que se planteen al momento de definir el sistema electoral que utilizará y que expresará cuáles funciones prevalecerán.

### **1.3. Elementos del sistema electoral**

El estudio de los sistemas electorales requiere ahondar en el conjunto de elementos técnicos que lo configuran. Los elementos son cuatro: circunscripciones electorales, forma de candidatura, forma de votación y fórmula de decisión.

Frecuentemente al estudiar los sistemas electorales se presta mayor atención sólo uno de estos elementos, cual es, la fórmula de decisión, ya sea mayoritaria o proporcional. No obstante, los efectos de un sistema electoral no pueden explicarse en razón de una sola causa, sino que son el resultado de la interacción del conjunto de sus elementos.

#### **1.3.1. Circunscripciones electorales**

La distribución de escaños se estructura en base a circunscripciones electorales. “La circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos

emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos”.<sup>56</sup>

Las circunscripciones electorales varían en cada país según la división político administrativa del territorio, cuyos límites pueden o no corresponder con los políticos administrativos del mismo. El sistema electoral debe definir cuántas circunscripciones existen en el territorio nacional y la cantidad de escaños que corresponde a cada circunscripción electoral.

El tamaño de la circunscripción dependerá de la cantidad de escaños que se eligen y no de la cantidad de votantes. Existen dos tipos de circunscripciones: uninominales, si se elige sólo un escaño, o plurinominales, si se eligen dos o más escaños. Las circunscripciones plurinominales se clasifican en pequeñas – se eligen de 2 a 5 escaños-, medianas – se eligen de 6 a 10 escaños-, y grandes – se eligen más de 10 escaños-.<sup>57</sup>

En el caso del presidencialismo, el territorio nacional constituye una única circunscripción para las elecciones presidenciales, y se dividirá en varias circunscripciones para las elecciones parlamentarias. Por cierto, se debe considerar que “los escaños se pueden adjudicar en varios planos: en el de la circunscripción, en el de agrupaciones de circunscripciones y en el nacional. Así, es posible que un sistema electoral combine distintos procedimientos de conversión de votos en escaños, por ejemplo la adjudicación de escaños directos en circunscripciones uninominales según la regla de decisión mayoritaria y la adjudicación de escaños adicionales o compensatorios en el ámbito regional o nacional según la regla proporcional”.<sup>58</sup> Lo anterior es usual en los sistemas electorales mixtos.

---

<sup>56</sup> NOHLEN, D. Circunscripción electoral. Diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos [en línea]  
[https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL) (consulta el 15 de julio de 2016)

<sup>57</sup> NOHLEN, D. 2006. Op. Cit. Pág. 15.

<sup>58</sup> NOHLEN, D. 2007. Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina. 2ª edición. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros. 304 p.

La delimitación de las circunscripciones enfrenta principalmente dos problemas. Por una parte, está en juego el principio de equidad que implica respetar el principio de igualdad del voto de los ciudadanos, por lo que es necesario utilizar un procedimiento que, al definir las circunscripciones electorales, logre uniformar la asignación de escaños en todo el territorio, ya sea en razón del porcentaje de población o la cantidad de votantes. Esto significa, definir cuántas personas o ciudadanos con derecho a voto viven en la circunscripción y cuántos son los escaños relacionados a dicha población. En principio es preferible optar por establecer dicha proporción en razón de la población que vive en el territorio, ya que optar por utilizar la población de votantes o ciudadanos, significa dejar de lado a todos aquellos que no son ciudadanos con derecho a voto, como niños o adolescentes, extranjeros no residentes, y aquellos que han perdido la ciudadanía.

Un diseño ampliamente aceptado es aquel en que cada circunscripción tenga la misma proporción de población y representantes. Pero ello es difícil de lograr, tanto por razones geográficas, de fluctuación demográfica, como por errores al momento de efectuar el cálculo de la proporción. En particular, la fluctuación demográfica exige un reajuste periódico entre la población, o la cantidad de votantes, y el número de escaños a elegir. Para este efecto “si se trata de circunscripciones uninominales se puede recurrir a la formación de nuevas circunscripciones uninominales que tengan aproximadamente una población similar a las existentes; tratándose de circunscripciones plurinominales, puede cambiarse la cantidad de escaños que le corresponden”.<sup>59</sup> Así, “todos los sistemas electorales del mundo presentan algún grado de discrepancia entre los escaños asignados y la cantidad de personas representada en los distritos. En la literatura académica esta discrepancia recibe el nombre de *malapportionment*”.<sup>60</sup>

El *malapportionment* es la discrepancia o diferencia que existe entre el porcentaje de escaños que corresponde elegir en la circunscripción respecto al total de escaños distribuidos a

---

<sup>59</sup> FRANCO, R. 1987. Los sistemas electorales y su impacto político. 1° edición. San José, Costa Rica. Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral. Pág. 40.

<sup>60</sup> GONZÁLEZ, R. y, SIERRA, L. 2014. Un Sistema Electoral Mixto para el Presidencialismo Chileno [en línea]. Agosto 2014. Número 1. [http://www.cepchile.cl/1\\_5641/doc/un\\_sistema\\_electoral\\_mixto\\_para\\_el\\_presidencialismo\\_chileno.html#.V0nWnyG3teU](http://www.cepchile.cl/1_5641/doc/un_sistema_electoral_mixto_para_el_presidencialismo_chileno.html#.V0nWnyG3teU) [28 de mayo de 2016]

nivel nacional, y el porcentaje de la población de aquella circunscripción respecto a la población nacional. Para medirlo se utiliza el indicador de desproporcionalidad electoral de Loosemore-Hanby. El valor óptimo de este indicador es 0, que significa que hay una representatividad de 1:1 con respecto a los escaños y la población. Ahora bien, un valor mayor a cero indica que existe una desproporcionalidad en la asignación de los escaños. Por ejemplo, si el resultado es igual a 5, significa que hay un 5% de escaños mal asignados, ya sea por existir un exceso de escaños asignados con respecto a la población o un exceso de población con respecto a los escaños.

En el caso de Chile, se pueden citar dos ejemplos concretos de sobrerrepresentación, que se desarrollarán con mayor detalle en el Capítulo IV. El primero de ellos es la distribución de escaños de la Cámara de Diputados que se utilizó durante la vigencia del sistema binominal cuyo *malapportionment* era de un 19,24%<sup>61</sup>, lo que significaba que de un total de 120 escaños, existían 23 escaños mal asignados. El segundo caso, se encuentra en el Senado, conforme a la nueva delimitación de circunscripciones senatoriales, vigente desde el año 2015, ya que se decidió sobrerrepresentar a las regiones con baja densidad poblacional, al asignarle más escaños de lo que correspondía.<sup>62</sup>

Por otro lado, en la delimitación de las circunscripciones electorales debe evitarse el fenómeno conocido como *gerrymandering*, que consiste en utilizar el diseño de las circunscripciones electorales para manipular los resultados electorales, otorgando una ponderación distinta al voto de los ciudadanos, al exacerbar la representación en algunas circunscripciones, y disminuirla en otras.

### **1.3.2. Formas de candidatura.**

Desde la perspectiva de los candidatos, la participación política se consume al difundir sus proyectos políticos y ciudadanos, y adherir como candidatos en la carrera electoral, ya sea en formando parte de un partido político o en forma independiente. Por tanto, la participación

---

<sup>61</sup> Infra. Pág.154.

<sup>62</sup> Infra. Pág. 150.

política podrá ser independiente o por medio de listas de candidatos elaboradas por los partidos políticos.

La lista de candidatos o de partido es una nómina que agrupa a aquellos candidatos que postulan a la elección de un cargo. Las listas de candidatos pueden ser: abiertas, cerradas no bloqueadas o cerradas y bloqueadas.

#### **1.3.2.1. Lista abierta**

La lista abierta es aquella que contiene una nómina de candidatos de cada partido y que entrega al elector la oportunidad de escoger un candidato de entre varios competidores, sin importar el orden en que estos aparezcan en la nómina. Asimismo, existen variantes en que el elector puede introducir nombres nuevos, construyendo así su propia lista de candidatos o en las que, en combinación con voto múltiple, se le faculta a combinar listas al escoger candidatos de listas diferentes. A modo de ejemplo, se puede mencionar que Chile y países como Suecia y Ecuador utilizan el sistema de lista abierta.

#### **1.3.2.2. Lista cerrada y no bloqueada**

Ella es aquella en que el partido ha determinado un orden de preferencia entre los candidatos pero que, a la vez, entrega al elector libertad para modificar la lista. En la lista cerrada no bloqueada (también denominada semiabierta) basta que los nombres estén ubicados en forma decreciente para que el elector conozca la predilección del partido, y aunque el elector no puede introducir nombres nuevos, no es necesario que respete el orden en que aparecen nominados los candidatos, ya que puede votar por cualquiera de ellos, sin atender el orden propuesto por el partido. Este es el tipo de lista utilizado en Brasil, Panamá, Perú y Colombia.

Algunos sistemas electorales utilizan listas, que permiten que el electorado pueda marcar su preferencia de partido y de candidato, en forma independiente, ya que cuenta con dos votos, como en México y Bolivia.

### 1.3.2.3. Lista cerrada y bloqueada

La lista cerrada y bloqueada contiene la enunciación de los candidatos en orden jerárquico. La lista no puede ser alterada por los votantes en forma alguna, por lo que el elector debe votar por la lista y según la disposición de los candidatos que el partido ya ha determinado previamente. Esta opción, que es utilizada en países como Argentina, Uruguay y España, le otorga gran poder a la autoridad del partido que decide quienes serán los candidatos preferentes, al establecer un orden de prelación que determina de paso las probabilidades de elección del candidato, según el número de escaños disponibles y su ubicación en la lista.

Desde luego, la utilización de listas abiertas promueve acercar la relación entre representante y representado, mientras las listas cerradas limitan la cercanía, ya que el o los candidatos son impuestos al elector por el partido. Esto también influye en la forma en que se desenvuelve el presidencialismo. “Cuando los procesos de nominación se hayan centralizados en el partido y las listas son cerradas, los partidos en el Congreso tienden a promover políticas del alcance nacional, y la vinculación entre los votantes con sus representantes es mínima. En el extremo opuesto, cuando las listas son abiertas y el orden de las candidaturas depende exclusivamente de las preferencias de los votantes, los partidos tienden a ser descentralizados, los representantes en el Congreso promueven políticas que sirven los intereses de sus bases locales de apoyo, y los votantes desarrollan una relación directa y personal con los representantes”.<sup>63</sup>

Por otro lado, la utilización de las listas cerradas, bloqueadas o no bloqueadas, que entregan a los partidos políticos la tarea de decidir quiénes serán candidatos y quiénes tienen mayor o menor probabilidad de resultar electos según su ubicación en la lista, si bien reduce la función de participación de la ciudadanía, empodera a los partidos políticos dentro del funcionamiento del presidencialismo.

---

<sup>63</sup> NEGRETTO, G. 2009. La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. En: Larroulet, C., Navarrete, J., y Walker, I. (Eds.). Reforma del Sistema Electoral Chileno. Santiago, Chile. C.E.P. y Libertad y Desarrollo. Pág. 74.



### 1.3.3. Forma de votación y jornada electoral.

Desde el punto de vista del electorado, la participación política se concreta concurriendo a las urnas y emitiendo un voto. En términos generales, el voto es caracterizado como universal, igualitario, secreto, directo, libre, y en algunos casos, obligatorio.

En la actualidad el voto se materializa en la boleta de votación, mediante medios mecánicos o medios electrónicos. La boleta o papeleta de votación es sin duda la forma más tradicional de emitir el voto, “consiste en el documento electoral que contiene el nombre de un candidato o el de todos ellos, donde el votante deja consignada su voluntad ciudadana, bien sea depositando simplemente en la urna correspondiente el elemento que contenga un sólo nombre, o previa marcación o señalamiento en la casilla correspondiente del candidato de su preferencia”.<sup>64</sup> Aunque bien podría el elector no manifestar voluntad alguna y emitir un voto en blanco, o inclusive, anularlo.

La forma de la votación misma dependerá del número de votos de que dispone el elector y el tipo de lista de partidos. “En el caso de la lista cerrada y bloqueada, el elector dispone únicamente de un voto mediante el cual elige una lista en su conjunto. En el caso de las otras formas de listas, el elector dispone de varios votos mediante los cuales expresa sus preferencias; por un candidato: en el caso de la lista cerrada y no bloqueada, si tiene solamente un voto, puede entregarlo a un candidato como voto de preferencia; si dispone de dos votos, uno sirve para votar una lista y otro para votar un candidato. Existe la posibilidad de que el elector pueda emitir tantos votos como diputados a elegir en la circunscripción. Otra consistiría en dar incluso varios votos a un mismo candidato (cumulación). En el caso de la lista abierta puede confeccionar “su” propia lista a partir de las propuestas de los partidos”.<sup>65</sup> Es así como en Argentina, cuyo sistema electoral utiliza listas cerradas y bloqueadas, el elector cuenta con un solo voto que se otorga a la lista de partido, mientras que en el sistema electoral de Bolivia y

---

<sup>64</sup> OSORIO, L. Boletas de votación. Diccionario electoral. [en línea] [https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL) [02 marzo 2016]

<sup>65</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 300.

México, que utilizan listas cerradas y bloqueadas, existe la posibilidad de emitir un voto cruzado, ya que el elector cuenta con dos votos, uno que puede otorgar a la lista de partido, y otro voto, que se otorga a un candidato de su preferencia. En los otros casos de lista cerrada y no bloqueada, como en Brasil, Perú y Colombia, el elector cuenta con un voto con el que favorece a cualquier candidato de la lista de su preferencia.

Por último, otro aspecto que incide en la forma de votación depende de definir quién es el encargado de confeccionar la papeleta electoral, ya sean los partidos políticos o el organismo estatal encargado del proceso electoral. En la primera alternativa, las boletas son confeccionadas por los propios partidos, y éstos deben poner su propia boleta a disposición del elector, de modo que existirán tanta boletas como partidos participen en la elección. En la segunda alternativa, las boletas son confeccionadas y puestas a disposición del elector por la administración electoral en forma de una boleta única que incluye a los partidos en competencia en la elección.<sup>66</sup> Por citar algunos ejemplos, en Latinoamérica las papeletas elaboradas por los partidos son utilizadas en países como Argentina y Panamá, mientras las papeletas de origen estatal son utilizadas en Bolivia, Brasil, Perú, y México.<sup>67</sup> En el caso chileno, las papeletas de origen partidario fueron utilizadas hasta 1958, cuando fueron reemplazadas por la papeleta única de origen estatal, ya que habría posibilitado el cohecho en las elecciones parlamentarias.

En lo que respecta a la jornada electoral, consiste en el día mismo en que se realizan las elecciones y el sistema electoral debe hacerse cargo de regular la forma en que ejecutaran las elecciones en cuanto a los lugares dispuestos para ello, horarios y organismos a cargo del proceso.

El ciclo electoral está determinado por el período de tiempo cada cual se realiza el proceso de elecciones y coincide con el período en que permanecen en los cargos los funcionarios que procede elegir.

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* Pág. 901.

<sup>67</sup> *Ibíd.* Pág. 902.

El ciclo y jornada electoral configuran la interrelación entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, al establecerse si estas se realizan simultáneamente o no. En concreto, Nohlen ha propuesto distinguir tres grados de simultaneidad: “baja simultaneidad = se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día; simultaneidad mediana = se produce cuando se sufraga en la misma boleta; (y) alta simultaneidad = existe cuando el elector tiene un solo voto”.<sup>68</sup>

#### **1.3.4. Fórmulas de decisión.**

La distribución de escaños se efectúa conforme con la fórmula de decisión o la regla de conversión de votos en escaños, esto es “el método según el cual se decide quienes son los vencedores y los vencidos en una elección”.<sup>69</sup> La fórmula matemática de distribución de escaños es un elemento esencial en los sistemas electorales.

Tal como ya se adelantaba anteriormente, se distinguen tres tipos de sistemas electorales según la fórmula de decisión utilizada: sistema electoral mayoritario, sistema electoral proporcional y sistema electoral mixto.

Cabe señalar que la fórmula de mayoría puede ser utilizada toda vez que se trate de suplir un cargo unipersonal, como en el caso del sistema electoral presidencial, o también en el sistema electoral parlamentario aplicado en circunscripciones uninominales, es decir, aquellas en que se escoge un sólo cargo por territorio electoral. Con todo, la fórmula proporcional sólo puede aplicarse en circunscripciones plurinominales, tratándose de varios cargos a suplir en la composición de un órgano colegiado, como en el caso del sistema electoral parlamentario.

##### **1.3.4.1. La fórmula de mayoría.**

La fórmula de mayoría implica que un candidato que obtiene la mayoría de los votos gana el escaño, excluyendo a los demás competidores. Cuando se trata de asignar escaños en una

---

<sup>68</sup> NOHLEN, D. 1993. Op. Cit. Pág. 396.

<sup>69</sup> NOHLEN, D. 2006a. Op. Pág. 19.

circunscripción electoral uninominal o plurinominal, si los candidatos participan agrupados en listas de partido, será la lista que obtenga la mayoría de los sufragios la que consiga el o todos los escaños que corresponden a la circunscripción, para luego asignar los escaños entre los candidatos que la integren.

En un sistema electoral que utiliza la fórmula de mayoría, la mayoría exigida podrá ser absoluta o relativa. Si se exige un quorum de mayoría relativa resultará electo aquel candidato que obtenga la mayoría de los votos, cualquiera que sea dicha suma. O bien, si se exige un quorum de mayoría absoluta resultará electo aquel candidato que obtenga el 50% más uno de los votos, o más. Pero en caso que ninguno de los candidatos alcance la mayoría absoluta, el sistema electoral debe prever sobre quien recaerá la decisión definitiva una segunda votación, ya sea una segunda votación en el Congreso o por electorado en el denominado *ballottage*. En los sistemas electorales en que se contempla la realización de una segunda votación, ésta podrá ser simple (si sólo compiten los candidatos que obtuvieron las dos primeras mayorías) o ampliada (si se permite la participación de 3 candidatos).

En el sistema electoral presidencial, la aplicación de la fórmula mayoritaria es simple, diferenciándose solamente según se exija un quorum de mayoría absoluta o relativa. Ésta decisión es importante porque el grado de legitimidad del Presidente electo dependerá del quorum exigido en las elecciones presidenciales. Ello cobra importancia en escenarios donde existe una pluralidad de fuerzas políticas y son varios los candidatos presidenciales, lo que producirá una dispersión de los votos: si se exigen una mayoría relativa, un candidato podrá resultar electo con escaso apoyo popular; y si se exige una mayoría absoluta, la dispersión de los votos impedirá que un candidato obtenga dicha votación en la primera ronda.

Con el objeto de sortear tal escenario, se han planteado alternativas de diseño del sistema electoral construyendo el camino para que el Presidente de la República electo cuente con el efectivo respaldo de la ciudadanía. Las alternativas son las siguientes:<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> FRANCO, R. 1987. Op. cit. Pág. 53.

a) Realización de elecciones primarias:

Consiste en que antes de la elección presidencial los aspirantes a candidatos se sometan a un proceso de selección a través de elecciones primarias en diferentes Estados o regiones. De allí se obtienen electores que se comprometen a votar por ellos en el Congreso partidario que elige al candidato definitivo del partido para la elección nacional.

b) Segunda vuelta parlamentaria.

Consiste en entregar la elección del Presidente de la República al Congreso si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta en la votación. Así, se asigna al Congreso Pleno la facultad de optar entre los candidatos que hayan obtenido las dos primeras mayorías electorales.

La desventaja de esta opción es que la decisión ya no pertenece a los ciudadanos, y quizás la decisión del Congreso no coincidirá con la decisión que habría tomado el electorado en una segunda votación o *ballotage*.

Este fue el mecanismo utilizado en Chile en la Constitución Política de 1925, cuyo artículo 64 inciso segundo establecía que si ninguno de los candidatos al escaño presidencial obtenía la mayoría absoluta de los votos emitidos, sería el Congreso reunido en Pleno el encargado de elegir entre las dos primeras mayorías electorales. En efecto, por dicho mecanismo resultó electo el Presidente Salvador Allende en 1970, luego de haber obtenido el 36% de los votos en la primera vuelta, y en perjuicio de su contendiente Jorge Alessandri, que había obtenido el 35% de los votos, ya que el Congreso, siguiendo con la tradición autoimpuesta de escoger a la primera mayoría, decidiera elegir Presidente a Salvador Allende, pese a que éste no contaba con la aquiescencia de los partidos de derecha que se abstuvieron de votar, lo que habría incidido en la inestabilidad política posterior.

c) *Ballotage*.

El *ballotage* se utiliza cuando el resultado de la primera votación sólo ha arrojado mayorías relativas. Es un mecanismo para construir una mayoría electoral absoluta o relativa calificada en un segundo acto electoral y que tiene por objetivo asegurar el respaldo popular al Presidente electo en segunda votación.

La realización de una segunda votación obliga a los candidatos a atraer electores, y se presenta como una ventaja para los partidos pequeños, que en el período anterior a la segunda votación podrán convenir alianzas con los partidos grandes a fin de acumular a estos los votos de sus electores. Así se produce un fenómeno de trasladar la decisión definitiva a las manos de las minorías políticas.

Por otro lado, la fórmula de mayoría aplicada en circunscripciones uninominales en el sistema electoral parlamentario, también despierta críticas. Se critica que la fórmula de mayoría promueve la desproporción entre los votos y los escaños debido a que sólo cuentan los votos emitidos a favor del candidato que resulta ganador. Una vez establecida la mayoría electoral y adjudicado el escaño, los electores que han votado por alguno de los candidatos perdedores no obtienen representación en el Congreso, y sus votos carecen totalmente de valor. Tratándose de la elección de un cargo unipersonal, se favorece la concentración, en defecto de la representación. Por tal razón, en aquellas circunscripciones en que es sabido el respaldo popular a un determinado partido y/o candidato, el electorado puede predecir quien resultará electo, desanimando a la competencia, y provocando así una menor participación de la ciudadanía en las elecciones.

**1.3.4.2. La fórmula proporcional.**

El sistema electoral que utiliza una fórmula proporcional considera que cada cierta cantidad de votos corresponde un escaño, y para obtener una justa representación de los ciudadanos, se propone igualar el porcentaje de votos obtenidos con el número de escaños adjudicados.

En el sistema electoral proporcional se establecen circunscripciones electorales plurinominales y “la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen los distintos candidatos o partidos”.<sup>71</sup> Para la adjudicación de escaños existen diversos procedimientos matemáticos, que podemos clasificar en dos grupos: los métodos de cociente y los métodos de divisor. A continuación expondremos los métodos principales.

**a) Método de Cuota:**

Los métodos de cuota o cociente establecen cuántos votos se requieren para conseguir una banca, al establecer una cifra repartidora (cociente) que se obtiene al dividir el número de votos obtenidos a favor en la circunscripción por un divisor que varía según la fórmula utilizada, basándose en el número total de escaños a distribuir.

a.1) Método de Cuota simple: el cociente se obtiene al dividir el número total de votos emitidos por el número de escaños a repartir más 1.

$$\text{cociente} = \frac{\text{número de votos emitidos}}{\text{número de escaños a repartir} + 1}$$

a.2.) Método de Cuota modificada: el cociente se obtiene al dividir el número total de votos emitidos por el número de escaños a repartir más 2.

$$\text{cociente} = \frac{\text{número de votos emitidos}}{\text{número de escaños a repartir} + 2}$$

Luego, el número total de votos obtenidos por cada partido se divide en el cociente o cifra repartidora, entonces, el partido obtendrá tantos escaños como veces quepa el cociente en di-

---

<sup>71</sup> NOHLEN, D. 2006a. Op. Cit. 20 p.

cha cifra. A continuación, si restan escaños por distribuir, el remanente se asignará de acuerdo a una fórmula auxiliar.

Respecto a sus efectos, se ha dicho que “entre las formulas cociente, las más favorables a los partidos grandes son la cuota Imperiali  $(v/m + 2)$ , y la cuota Droop  $((v/m + 1) + 1)$  y la que más favorece a los partidos pequeños es la cuota Hare  $(v/m)$ ”,<sup>72</sup> donde “v” es el número de votos y “m” es el número de escaños a repartir.

#### **b) Método del Divisor o promedio más alto:**

Consiste en dividir “la cantidad de votos obtenidos por cada partido por una por una serie continua de números (divisores) de modo que emerjan series numéricas decrecientes para cada partido”.<sup>73</sup> Es decir, para cada partido participante se procede a dividir el total de los votos obtenidos por cada uno de los divisores que corresponde a un elemento de una serie numérica.

Para cada partido el número de votos obtenidos por cada partido es “v” y los elementos de la serie numérica son “{a, b, c, d,..... etc.}”.

$$\text{serie de cocientes de partido 1} = \frac{v_1}{a}, \frac{v_1}{b}, \frac{v_1}{c}, \dots$$

$$\text{serie de cocientes de partido 2} = \frac{v_2}{a}, \frac{v_2}{b}, \frac{v_2}{c}, \dots$$

Así se obtiene una serie de cocientes decrecientes por cada partido. Se procede a ordenar correlativamente todos los cocientes obtenidos entre todos los partidos en orden decreciente; luego, se adjudican los escaños partiendo desde cociente más alto obtenido hacia abajo hasta agotar el número de escaños a repartir. Por ende, mientras más altos cocientes haya obtenido un partido más escaños logrará adjudicarse.

---

<sup>72</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. pág. 73.

<sup>73</sup> FRANCO, R. 1987. Op cit. Pág. 71.



Veamos algunos de los métodos más difundidos:

b.1) Método D'Hondt.

Entre los procedimientos de divisor, el más diversificado es el sistema D'Hondt que utiliza los números naturales. Se utiliza como dividendo el total de votos obtenidos por cada partido en la circunscripción electoral y como divisor una serie de números naturales (1, 2, 3, 4, 5, etc.), hasta el total de cargos a elegir en la correspondiente circunscripción. Así para cada partido según el método D'Hondt:

$$\text{serie de cocientes de cada partido} = \frac{v}{1}, \frac{v}{2}, \frac{v}{3}, \frac{v}{4}, \frac{v}{5}, \dots$$

Donde el número de votos obtenidos por cada partido es “v” y los elementos de la serie numérica son “{1, 2, 3, 4, ... etc.}”.

Una vez establecidos los cocientes de todos los partidos correlativamente se procederá a ordenarlos en forma decreciente, y entonces se van asignando los escaños partiendo desde el cociente más alto descendiendo hasta agotar los escaños disponibles.

b.2.) Método Sainte Lagüe.

Otro método de divisor o promedio más alto es el sistema Sainte-Laguë que básicamente replica la fórmula D'Hont, pero sustituye los números naturales por una serie que aumenta correlativamente (1,3,5,7,10,13...).

Así para cada partido según el método Sainte Lagüe:

$$\text{serie de cocientes de cada partido} = \frac{v}{1}, \frac{v}{3}, \frac{v}{5}, \frac{v}{7}, \frac{v}{10}, \dots$$

El número de votos obtenidos por cada partido es “ $v$ ” y los elementos de la serie numérica son “{1, 3, 5, 7,... etc.}”.

Adicionalmente existen otros métodos que vale la pena nombrar:

- Método de media más alta.
- Método de Resto menor.
- Método D’Hondt modificado.
- Método Sainte Lague modificado

Se ha concluido por la doctrina que “de las fórmulas de divisor las que más favorecen a los partidos grandes son la Imperiali (1,1.5, 2, 2.5, etc.) y la D’Hondt (1, 2, 3, etc.); [mientras] las que más favorecen a los partidos pequeños son la Sainte Lague pura (1, 3, 5, etc.) y modificada (1, 3, 4, 5, etc.) en ese orden”.<sup>74</sup> Los métodos que aumentan progresivamente los divisores, por lo cuales se dividirá el número de votos obtenidos, producen, como consecuencia, que cada vez que un partido se adjudica un escaño el siguiente escaño es más difícil de obtener que el anterior, es decir, el costo de obtener un escaño adicional aumenta progresivamente. Por tal razón, estas fórmulas se constituyen como un mecanismo para atenuar la sobrerrepresentación de los partidos grandes y que los partidos pequeños alcancen representación.

Sin embargo, el sistema proporcional debe resolver dos problemas. En primer lugar, normalmente el número de votantes no es divisible exactamente por el cociente electoral previsto, por lo que debe buscar una fórmula para predeterminar el número mínimo de votos que se requieren para obtener un escaño en el Congreso, y así resolver cuantos escaños le corresponderán a cada partido.

En segundo lugar, una vez determinado el número de escaños que corresponde a cada partido, debe determinarse quienes ocuparan efectivamente esos cupos, conforme a las listas de candidatos elaboradas con anterioridad por el partido.

---

<sup>74</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. Pág. 73.

A diferencia del sistema electoral mayoritario, en el sistema electoral proporcional, siendo varios los escaños a repartir, todos los votos emitidos a favor de un candidato ganador efectivamente contribuyeron a la obtención del escaño.

#### **1.3.4.3. Barreras legales**

Un elemento adicional a considerar en las fórmulas de distribución de escaños de los sistemas electorales es la incorporación de barreras legales o umbrales de representación. Estas tienen por objetivo excluir a los partidos pequeños de la distribución de escaños, al fijar un mínimo legal de votos para participar en la distribución, es decir, si el candidato no alcanza el número mínimo de votos es excluido de la repartición de escaños.

#### **1.3.4.4. Sistemas electorales mixtos**

Los sistemas electorales mixtos recogen elementos de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales con el objeto de acercarse al punto de equilibrio entre representación política justa y concentración. Han sido adoptados por países como Alemania, Nueva Zelanda y México, entre otros. Se trata de sistemas electorales donde convive un sistema mayoritario, por un lado, y un sistema proporcional, por otro.

Frecuentemente se recurre a combinar fórmulas de decisión de mayoría y proporcional, al reunir circunscripciones uninominales con fórmula de decisión de mayoría relativa y circunscripciones plurinominales con fórmula de decisión proporcional, donde la distribución de escaños puede combinar distintos niveles: a nivel de circunscripción, de agrupación de circunscripciones o de una única circunscripción nacional.

Podemos citar dos tipos de sistemas electorales mixtos: sistema mixto mayoritario y sistema mixto proporcional compensatorio.

En el sistema mixto mayoritario, los escaños se distribuyen en circunscripciones uninominales que se asignan según mayoría relativa de los votos, en conjunto con una cierta cantidad de escaños adicionales que se distribuyen en una lista nacional, según la proporción de los votos obtenidos por cada partido político o pacto en razón de los escaños disponibles en la lista nacional, aplicando para ese efecto la fórmula proporcional. Los candidatos que se presentan a la candidatura por los distritos uninominales participan a su vez de la lista nacional. “De esta forma, los pactos que logran una alta votación obtienen una proporción de los escaños superior a la fracción de votos conseguida. Por lo tanto, este sistema beneficia a las mayorías y la formación de grandes coaliciones”.<sup>75</sup>

En el sistema mixto proporcional compensatorio se combinan las circunscripciones uninominales, cuyos escaños se asignan según la mayoría relativa de los votos, con una lista nacional cuyos escaños, en este caso, se asignan según la proporción de los votos que el partido o pacto alcanzó en relación al total de los escaños a repartir, para luego sumar al número de escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales la cantidad de escaños de la lista nacional que sean necesarios para igualar la proporción de escaños asignados y votos.

“Un efecto práctico de ambos esquemas es que benefician a los partidos pequeños, que hayan podido ganar, por ejemplo, sólo un escaño en distritos uninominales, otorgándoles escaños adicionales en la lista nacional...Sin embargo, el beneficio para los partidos pequeños, en términos de escaños, es mayor en el sistema proporcional compensatorio que en el sistema mixto mayoritario. Pero, en ambas modalidades, el sistema mixto tiende, en general, a incentivar la formación de grandes bloques, algo que es efecto del componente puramente mayoritario de sus distritos uninominales”.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> GONZÁLEZ, R. y, SIERRA, L. 2014. Op. Cit. Pág. 10.

<sup>76</sup> *Ibíd.*

## 2. Influencia y efectos del sistema electoral en el presidencialismo.

Luego de haber explicado los aspectos fundamentales de los sistemas electorales, corresponde exponer a continuación un análisis de la influencia y los efectos que los elementos que componen los sistemas electorales tienen en el presidencialismo.

En primer lugar, cabe señalar que parte de la doctrina ha cuestionado que exista una verdadera relación de influencia del sistema electoral en el régimen político de un país. Por ejemplo, tras estudiar veinte democracias occidentales entre los años 1945 y 1965, Rae<sup>77</sup> concluyó que el efecto de las leyes electorales es rigurosamente marginal o tiende a la marginalidad. Asimismo, afirmó que todas las fórmulas de decisión tienden a la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios y a perjudicar a los partidos pequeños. Por lo tanto, cualquiera que sea el sistema electoral escogido, poco incidiría en la forma de gobierno y el sistema de partidos.

Pero por otro lado, Butler señaló que “todos los sistemas electorales ejercen un efecto a largo plazo en la conducta electoral y partidista. Éste condiciona el número de partidos y la continuidad de los gobiernos, influye en la cohesión y la disciplina interna de los partidos y la estabilidad general de la estructura partidista.

Y por su parte, Sartori ha postulado que “la fórmula de representación mayoritaria constituye un sistema electoral fuerte en el sentido que influye poderosamente en el resultado de las elecciones, mientras que el sistema de representación proporcional sería un *no-effect system*”.<sup>78</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que el sistema electoral afecta la relación entre los votos y escaños. La importancia de la fórmula escogida en el diseño del sistema electoral, ya sea de representación por mayoría o de representación proporcional, y su combinación con elementos como la delimitación territorial de las circunscripciones electorales y la forma de

---

<sup>77</sup> FRANCO, R. 1987. Op. Cit. Pág. 75.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

participación en las elecciones, está en que “los efectos políticos de un sistema electoral en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los cuales pueden ser así reforzados, eliminados o neutralizados.”<sup>79</sup> El sistema electoral sí influye en el comportamiento de las votaciones y el sistema de gobierno, pero como todo factor político, su influencia y efectos dependerán también del contexto en que es aplicado y de los factores económicos y sociales propios del país.

Adhiriendo al postulado de que el sistema electoral positivamente influye en el sistema político del país, tal como se ha señalado, el propósito de la presente investigación es intentar definir cuál sería un diseño adecuado del sistema electoral parlamentario para el presidencialismo, es decir, trata de postular un diseño de sistema electoral parlamentario que favorezca la gobernabilidad y estabilidad del gobierno en el presidencialismo.

## **2.1. Clases de sistemas electorales y su relación con el presidencialismo.**

La evaluación de un sistema electoral se verifica conforme a las cinco funciones o criterios que todo sistema electoral procura cumplir, a los que ya se ha hecho referencia, estos son: representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad.

Por lo mismo, es importante mencionar los diferentes efectos que producen los sistemas electorales presidenciales – que rigen la elección del Presidente de la República – y los sistemas electorales parlamentarios – que rigen la elección de los miembros del Congreso – de acuerdo a los elementos de cada uno, y su apreciación de acuerdo a los criterios recién expuestos.

### **2.1.1. Sistemas electorales presidenciales**

El sistema electoral utilizado para las elecciones presidenciales, como se ha hecho notar previamente, necesariamente utiliza la fórmula de decisión mayoritaria. Ahora bien, optar por

---

<sup>79</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 299.

un quorum de mayoría absoluta o mayoría relativa no es irrelevante, ya que podría traer aparejados diversos efectos en el presidencialismo al influir, en lo inmediato, en el número de candidatos presidenciales y, en lo mediato, en el número de partidos políticos que aspiran a obtener representación en el Congreso.

La elección de la fórmula de mayoría absoluta con *ballotage* induce a que se presenten más de dos candidatos a las elecciones presidenciales. “Al ser difícil superar el umbral, la fórmula de mayoría absoluta incentiva a los partidos pequeños para presentar candidatos en la elección presidencial aunque no tengan éstos posibilidades reales de ganar. El objetivo es forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a alguno de los candidatos principales”.<sup>80</sup> Así, la utilización de una fórmula de mayoría absoluta promueve la formación y participación política de partidos pequeños en las elecciones presidenciales que, pese a no tener oportunidad de obtener el escaño presidencial, aspiran a obtener protagonismo y representación en el Parlamento y en el gobierno.

En la primera votación “el elector es libre de votar conforme a su preferencia real, lo que puede promover una gran dispersión de los votos y fomentar la fragmentación del sistema de partidos políticos. Estos efectos pueden influir en la gobernabilidad, especialmente en el caso de que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebren simultáneamente y los candidatos presidenciales figuren como los competidores más visibles de los partidos en su lucha por conseguir escaños parlamentarios. Esto implica que el proceso que resulta en una mayoría absoluta del candidato vencedor no se ve acompañado de un efecto similar respecto al sistema de partidos políticos”.<sup>81</sup> Por consiguiente, en la utilización de la fórmula de mayoría absoluta con *ballotage*, contrasta la concentración que se produce en la segunda votación de la elección presidencial, al construirse una mayoría absoluta, con la fragmentación del sistema de partidos que componen el Parlamento, y por tanto, presenta problemas desde la perspectiva de la gobernabilidad. Sólo podría producirse una concentración de los votos en las elecciones parlamentarias si las elecciones presidenciales concurren con éstas y los partidos se aglutinan en

---

<sup>80</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. Pág. 69.

<sup>81</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 331.

coaliciones o pactos electorales, sin embargo, una vez alcanzado el objetivo, dicha unión podría no subsistir hacia el futuro.

Por su parte, la fórmula de mayoría relativa, al no existir una segunda votación, conduciría a una concentración de los votos en los dos partidos principales. Los electores se inclinarían no sólo por emitir un voto a favor del candidato simpatizante sino por emitir un voto útil, descartando a los candidatos de partidos pequeños que tendrían menos oportunidades de salir electos. “Diversos trabajos han demostrado que cuando las elecciones para Congreso son concurrentes o próximas a la presidencial y el número efectivo de candidatos presidenciales es lo suficientemente bajo (por lo general menos de tres), el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa también tiende a decrecer”.<sup>82</sup> Entonces, si las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan simultáneamente, el efecto de concentración de los votos podría trasladarse al Parlamento, donde los partidos grandes se llevarían la mayoría de los escaños. Luego, los partidos pequeños que aspiran tener representación en el Congreso intentarían acordar alianzas con los partidos grandes para intentar obtener escaños en las elecciones parlamentarias.

Pero nada puede asegurar que estos efectos se produzcan con la fórmula de mayoría relativa, pues es difícil predecir cuáles son los candidatos favoritos de la ciudadanía, y si se configurarían o no alianzas entre los partidos grandes y pequeños. La fragmentación partidaria sigue siendo posible al utilizar ésta fórmula, y si son varios los partidos que presentan candidatos presidenciales, el candidato electo Presidente de la República podría no ser suficientemente respaldado por la ciudadanía, y entonces, se afectaría su legitimidad. Es por esto que, desde la perspectiva de ese principio, y ante un escenario político multipartidista, es preferible optar por un quorum de mayoría absoluta con segunda votación en manos del electorado, que por un sistema de mayoría relativa en única votación.

Los sistemas de mayoría relativa que exigen a los candidatos obtener un umbral mínimo de votación para obtener el puesto son una vía plausible para fomentar la legitimidad. Así, si bien

---

<sup>82</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. Pág. 79.



no se exige una mayoría absoluta, se asegura que el candidato electo cuente con un respaldo contundente de los votos de la ciudadanía. Dado que aún es posible que terceros candidatos cobren importancia en el periodo de campaña es preciso complementar el umbral mínimo de votos para ganar con un margen mínimo de diferencia de votos entre el primero y el segundo candidato más votado.<sup>83</sup>

Además de la fórmula de decisión que se elija, un elemento esencial a considerar en el diseño del sistema electoral presidencial es la concurrencia de las elecciones presidenciales con las elecciones parlamentarias. El apoyo del Congreso a la gestión del Presidente, a través de su partido o de coaliciones, depende de que el partido político o coalición victoriosa en las elecciones presidenciales obtenga la mayoría de los escaños en el Congreso. “En este contexto, las reglas electorales más importantes son las que regulan la elección presidencial, los ciclos electorales y la elección de legisladores. Todas ellas interactúan en determinar la relación entre Ejecutivo y Legislativo en la toma de decisiones, así como la forma y la calidad de la representación”.<sup>84</sup>

Para este efecto, en orden a favorecer la efectividad (concentración), es preciso que las elecciones presidenciales y parlamentarias se desarrollen con simultaneidad. Se ha dicho que “el proceso mediante el cual los votantes se informan y consolidan sus opiniones políticas en el curso de campañas presidenciales y parlamentarias simultáneas contribuye a que el votante se pronuncie a favor de un mismo partido o coalición a nivel presidencial y a nivel legislativo. Este proceso favorece a su vez a los partidos que presentan candidatos fuertes a nivel presidencial y, por otro lado, desalienta la fragmentación del sistema de partidos”.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibíd.* Pág. 69.

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág. 65.

<sup>85</sup> CAREY, J. 1994. Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo. *Revista de Estudios Públicos*. Número 55°. (en línea). Centro de Estudios Públicos <http://www.cepchile.cl/los-efectos-del-ciclo-electoral-sobre-el-sistema-de-partidos-y-el/cep/2016-03-03/184018.html> (Consulta el 15 de julio de 2016) Pág. 308.

En efecto, como se muestra en la siguiente tabla, la simultaneidad en las elecciones presidenciales y parlamentarias produce un efecto concentrador respecto de los partidos políticos que participan del Congreso y que el Presidente cuente con una mayoría que lo respalde.

**Tabla N° 1: Respaldo Presidencial. Frecuencia con que los presidentes cuentan con un respaldo mayoritario en la Cámara baja.**

Tipo de ciclo electoral	Mayoría que apoya al Presidente	Mayoría en oposición al Presidente	No hay mayoría partidaria
Simultáneo	51,7	10,3	37,9
No simultáneo	33,3	17,9	48,7

**Fuente:** Elaborado por John Carey (1994)<sup>86</sup> \*Datos de 58 elecciones legislativas en los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Francia, Portugal y Venezuela.

La tabla N° 1 muestra en términos porcentuales la frecuencia con el que el Presidente cuenta con la mayoría en el Congreso; la mayoría es del partido opositor al Presidente, o no hay mayoría, de acuerdo a la simultaneidad de las elecciones. Así, cuando las elecciones son simultaneas la tendencia es la formación de una mayoría que apoya al Presidente, en cambio, cuando las elecciones no son simultaneas la tendencia es que no exista una mayoría clara en el Congreso, a la vez que se incrementa la probabilidad de que la mayoría sea opositora al Presidente.

El problema de la no simultaneidad está en que cuanto más fragmentado sea el sistema partidario en el Congreso, menor será la fuerza de los partidos mayoritarios. Es decir, la no simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales disminuye mucho la probabilidad de que el Ejecutivo obtenga una mayoría partidaria en el Congreso.<sup>87</sup>

Una simultaneidad mediana significa que deben coincidir los ciclos electorales presidenciales y parlamentarios, y las votaciones deben realizarse en el mismo día; una simultaneidad

<sup>86</sup> *Ibíd.* Pág. 309.

<sup>87</sup> *Ibíd.*

alta, además de lo anterior, requiere que las votaciones se materialicen en una única boleta electoral, “mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión presidencial -la más importante en el presidencialismo- sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria”.<sup>88</sup>

## **2.1.2. Sistemas electorales parlamentarios**

### **2.1.2.1. Sistemas electorales parlamentarios con fórmula de mayoría**

El sistema electoral parlamentario que utiliza la fórmula de mayoría en circunscripciones uninominales, adjudica un único escaño a aquel candidato que alcance la mayoría de los votos de la circunscripción.

Como ya se ha dicho, los sistemas mayoritarios fomentan la desproporción entre los votos emitidos y las bancas asignadas, ya que los contendores que obtienen una menor cantidad de votos, aunque relevante, quedan excluidos en el Congreso frente a aquel candidato que alcanzó la mayoría de los votos. Esta alta desproporcionalidad de los votos no favorece una representación justa, sino pretende la concentración que supone un Congreso que cuenta con una mayoría de partido o coalición suficiente para aprobar iniciativas legislativas y actuar en bloque como un órgano ordenado y efectivo, a la vez que los electores pueden identificar quienes son los parlamentarios que actúan a favor de las políticas públicas que satisfacen las necesidades de la población, mientras que en un sistema que favorece la representatividad, donde son varios los actores que interactúan en el Congreso, la relación con el electorado y responsabilidad se diluye.

Los sistemas mayoritarios favorecen a los partidos más grandes en la distribución de los escaños. En este mismo sentido, el sistema mayoritario contribuye a la moderación política ya que los partidos grandes al esforzarse por obtener el apoyo de gran parte del electorado se inhibirían de hacer promesas difíciles de cumplir. Los partidos grandes orientan sus propuestas

---

<sup>88</sup> NOHLEN, D. 1993. Pág. 396.

hacia los votantes moderados, promoviendo la negociación entre distintas fuerzas sociales y políticas. En este escenario la oportunidad para los partidos pequeños de alcanzar representación en el Congreso depende de conformar alianzas con los partidos grandes y negociar su participación en específicas circunscripciones, para afianzar sus probabilidades de éxito.

El sistema electoral parlamentario que utiliza la fórmula de mayoría favorece la participación del electorado, ya que combinado con circunscripciones uninominales, fomenta el vínculo del elector con el candidato que elige, y viceversa, el candidato tiene mayor conexión con su circunscripción y sus electores. Siempre que se utilicen listas abiertas o listas cerradas no bloqueadas, usualmente se planteará una oposición de personalidades y los votantes deberán elegir entre individuos de diferentes partidos, por lo que se favorece el voto en función de la persona, y el candidato se encuentra dotado de una mayor autonomía respecto de su partido, si es que participa adherido a uno de ellos. Este efecto contribuye también a la legitimidad del candidato vencedor.

Por el contrario si se utilizan listas cerradas y bloqueadas se podría provocar que el elector que no se siente atraído con el candidato de su partido, se vea obligado a votar por el partido contrario, abstenerse, o votar por cualquier otro. La desventaja de la lista cerrada es que se rompe el vínculo entre el elector y el candidato electo.

El funcionamiento del sistema mayoritario tiene la ventaja de ser fácilmente comprendido por el electorado, los votos emitidos a favor del candidato ganador contribuyeron a su éxito, los votos emitidos a favor candidato perdedor, no tiene valor.

Con miras a fortalecer el presidencialismo, favorecer la gobernabilidad y efectividad del gobierno, se considera apropiado adoptar la fórmula de mayoría relativa para el sistema electoral parlamentario en circunscripciones uninominales. Los partidos grandes se inclinarían por adoptar ésta fórmula ya que favorece la concentración de las bancas en manos de los partidos grandes, pues busca otorgar a un partido político la mayoría parlamentaria suficiente para apoyar las gestiones de gobierno.

En este sentido, el diseño apropiado de un sistema electoral debe considerar un sistema electoral parlamentario de mayoría relativa, con simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, pues el efecto concentrador “se reforzaría si los legisladores fueran también elegidos por regla de mayoría relativa en distritos uninominales o por fórmula de representación proporcional en distritos de pequeña magnitud (menor a cinco)”.<sup>89</sup> No obstante lo anterior, cabe hacer presente que “la formación de mayorías absolutas por un partido obedece también a tendencias históricas en el comportamiento electoral. Dichas tendencias tienen que ver con el desarrollo de la cultura política, con la aparición de nuevas fuerzas sociales y nuevas líneas de conflicto, así como con el grado de satisfacción con la democracia y el desempeño de los gobiernos alternantes.”<sup>90</sup>

Adicionalmente nada garantiza que la mayoría de partido en el Congreso coincida efectivamente con el partido ganador en las elecciones presidenciales, como es el caso en que el Presidente electo pertenece a una minoría política.

#### **2.1.2.2. Sistemas electorales parlamentarios con fórmula proporcional**

El sistema electoral parlamentario que utiliza la fórmula proporcional pretende favorecer la representación de las distintas fuerzas políticas y sociales en el Congreso. El grado de representatividad dependerá del mayor o menor número de escaños a repartir en cada circunscripción electoral plurinominal.

El grado de representación del sistema electoral depende de la forma en que se ha distribuido el territorio nacional y el tamaño de las circunscripciones plurinominales, ya que en principio, si se utilizan circunscripciones pequeñas se tiende a la subrepresentación de los partidos pequeños, o lo que es lo mismo, la sobrerrepresentación de los partidos grandes. En este sentido, el Nohlen ha obtenido importantes conclusiones<sup>91</sup> respecto de la relación entre el tamaño de la circunscripción y los efectos en la representación:

---

<sup>89</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. Pág. 70.

<sup>90</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 326.

<sup>91</sup> FRANCO, R. 1987. Op. Cit. Pág. 42.

1. Cuando se trata de circunscripciones uninominales, el escaño se asigna en todos los casos según el criterio mayoritario.
2. Cuando se escogen tres escaños normalmente el partido mayoritario obtiene 2 de 3 de las bancas sin necesidad de alcanzar el 66% de los votos. Por lo tanto, los partidos pequeños resultan subrepresentados.
3. Cuando se escogen 2 o 4 escaños puede producirse un bloqueo o empate.
4. Los 5 escaños constituyen el umbral por sobre el cual la desproporcionalidad tiene a decrecer.

Si se considera que en una circunscripción pequeña se distribuyen de dos a cinco escaños, el número de votos que debe obtener un partido para obtener cada escaño es mayor, en comparación al número de votos que requiere para obtener un escaño en una circunscripción mediana o grande. Dicho efecto se basa en la simple relación matemática entre votos y escaños, “cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral y, generalmente, también menores las posibilidades de que partidos pequeños accedan al parlamento”.<sup>92</sup> No obstante, inclusive las circunscripciones medianas pueden constituir una barrera para los partidos pequeños donde normalmente sólo los partidos grandes obtienen representación, ya que es a partir del quinto escaño el punto donde se incrementan sus probabilidades en la competencia.

Es en las circunscripciones grandes donde la fórmula proporcional cumpliría más eficientemente la función de representación. Así, lo sostuvo Rae que “observó una asociación positiva – crecimiento lineal – en la relación entre el crecimiento del tamaño de la circunscripción electoral y el desarrollo de una mayor proporcionalidad, que se produciría en torno a las 10 - 20 bancas”.<sup>93</sup>

Así las cosas, Nohlen concluyó que “variando el tamaño de las circunscripciones se puede cambiar el grado de proporcionalidad de cualquier sistema electoral...donde existe una mezcla

---

<sup>92</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 299.

<sup>93</sup> FRANCO, R. 1987. Op. Cit. Pág. 42.

de circunscripciones de diferente tamaño se produce el efecto de generar un grado limitado de proporcionalidad a nivel nacional, debido al número de circunscripciones pequeñas y medianas donde sólo vence el partido mayoritario, y los partidos pequeños deben concentrarse en las grandes circunscripciones para obtener allí representación”.<sup>94</sup>

En cuanto a su evaluación, respecto de la función de representatividad, es claro que el sistema electoral con fórmula proporcional que utiliza circunscripciones medianas y grandes cumple apropiadamente con la función de representación de los ciudadanos, en desmedro de la concentración, debido a que podría incidir en la división de las coaliciones y fragmentación de partidos políticos, mientras que favorece la aparición de partidos pequeños, que ven la distribución proporcional de los escaños una oportunidad de obtener representación.

Efectivamente se atribuye al sistema proporcional la cualidad de impedir la cristalización del sistema político, en particular, porque evita que los partidos mayoritarios puedan mantener esa condición permanentemente. Es cierto que en el sistema proporcional resulta más fácil para los partidos pequeños incorporarse al Congreso, pero cabe recordar que existen muchos sistemas proporcionales modificados mediante barreras legales que pretenden evitar esa facilidad. Así pues, el efecto que producen las barreras legales es excluir a los partidos que no superan la barrera y concentrar la representación en los partidos que tienen un apoyo significativo del electorado.

Ahora bien, respecto de la relación entre representación y participación política, la influencia de la fórmula proporcional depende del tipo de lista que se utilice. En el sistema mayoritario “se plantea una oposición de personalidades y los votantes deben elegir entre individuos, por lo que las características personales de éstos tiene importancia decisiva. En cambio, proporcionalidad – se aduce – lleva a votar por listas con lo que tiende a predominar la adhesión al partido sobre el carisma del candidato”.<sup>95</sup> Cuando el sistema proporcional es acompañado de listas cerradas y bloqueadas no favorece la participación política, aunque corrientemente los partidos prefieren utilizar listas de candidatos cerradas y bloqueadas, porque el candidato

---

<sup>94</sup> *Ibíd.* Pág. 43.

<sup>95</sup> *Op. Cit.* Pág. 85.

tendrá mayor dependencia del partido que escoge su inclusión y grado de preferencia en la lista. En consecuencia, la votación por listas hace que predomine la adhesión al partido y se refuerza este efecto si el elector cuenta con un solo voto para emitirlo en bloque a favor de un partido. Esta alternativa, desalienta la participación del electorado que puede predecir cuáles candidatos obtendrán las bancas, y podrían eventualmente abstenerse de votar, disminuyendo la legitimidad del vencedor. No obstante, los sistemas proporcionales que, al combinarse con listas abiertas o listas cerradas no bloqueadas, dan al elector la opción de votar entre candidatos del partido, o la opción de emitir un voto por lista y por candidato, refuerzan la influencia del candidato en la votación con un efecto similar al sistema mayoritario.

Por otro lado, la utilización de complejas fórmulas matemáticas para la distribución de escaños y, en algunos casos, la incorporación de barreras legales construye un sistema electoral complejo que limita la comprensión del funcionamiento del sistema electoral por los electores y por ende, también juega en contra de la participación.

En los casos en que el voto es obligatorio, la falta de información y educación podría llevar al elector a emitir un voto nulo, aun sin quererlo, y en los casos en que el voto es voluntario, esta falta de información también podría llevar a los electores a abstenerse de votar. Es por ello que la educación cívica es fundamental, pues en cualquiera de estos dos casos, la falta de participación en los procesos electorales o la participación ineficaz – entendida como la emisión de votos nulos o blanco – disminuyen la legitimidad de los candidatos electos.

En cuando a la influencia de la utilización de la fórmula proporcional por el sistema electoral parlamentario en el presidencialismo, ella ha sido cuestionada por algunos politólogos que “sostienen que la representación proporcional es, en cierta forma, responsable de los problemas de estabilidad y eficiencia políticos que América Latina sufre desde hace décadas. Sostienen que la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina no es casual (Blais y Dion, 1990); y que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional es la peor de las posibles combinaciones, estableciendo el siguiente orden de puestos: sistema parlamentario y representación proporcional,



sistema parlamentario y sistema mayoritario, sistema presidencial y sistema mayoritario y, finalmente, sistema presidencial y representación proporcional (Lijphart, 1991)".<sup>96</sup>

Lo anterior, se debe a que el sistema electoral proporcional, al favorecer la representatividad, y la consecuente fragmentación de los partidos políticos, por la irrupción de terceras fuerzas políticas y minorías al Congreso, implica la posibilidad de que no exista una mayoría de partido en el Congreso que apoye al Presidente de la República. En tal escenario es probable un conflicto de liderazgo entre el Congreso y el Presidente, y ante el evento de que las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo se tornen hostiles la ocurrencia de un bloqueo entre ambos órganos es inminente.

## **2.2. El Diseño del Sistema Electoral.**

En doctrina existe escaso acuerdo en torno a la utilización de la ingeniería electoral y cuál sería el mejor sistema electoral para el presidencialismo. Lo cierto es que no existe un diseño ideal de sistema electoral cuya fórmula le resulte beneficiosa a la generalidad los países.

Conforme a lo expuesto, el diseño del sistema electoral puede tener gran influencia en la vida política de un país, pero tampoco se debe caer en la exageración de suponer que la modificación del sistema electoral cambiará radicalmente la vida democrática. Normalmente la iniciativa y/o discusión de las modificaciones en torno al derecho electoral recae en los mismos legisladores que serán afectados por la modificación de estas normas, lo que representa largos procesos de discusión que a veces sólo concluyen en modificaciones marginales del sistema electoral.

Respecto de las consecuencias políticas de uno u otro régimen, puede apreciarse que existen diferencias entre los sistemas que favorecen a partidos grandes, aquellos que favorecen la fabricación de mayorías, y que excluyen a los partidos pequeños; y sistemas que favorecen la representación y favorecen a partidos pequeños.

---

<sup>96</sup> NOHLEN, D. 2007. Op. Cit. Pág. 322.

Resulta claro que no existe ningún sistema electoral ideal, debido a que a los sistemas electorales se les plantean distintas demandas funcionales, que desafían a la sociedad a plantear prioridades. Por un lado, si se quiere contar con un Congreso de mayorías claras que apoye las iniciativas del gobierno presidencial, se optará por un sistema electoral parlamentario que favorezca la concentración de las fuerzas políticas en el Congreso; o por otro lado, si el objetivo es la representación de los ciudadanos en el Congreso, como órgano legislativo y deliberativo, se optará por un sistema electoral parlamentario que favorezca la representación proporcional de todas las fuerzas políticas.

Las críticas que se plantean contra uno y otro sistema electoral dependen de quien se encuentre en el poder en el sistema político y si el sistema le resulta favorable o no a sus intereses. En este sentido se ha afirmado que los partidos pequeños tienden a inclinarse por la representación proporcional porque incrementa sus oportunidades de llegar al Congreso. Pero la fórmula proporcional, al favorecer la proliferación de partidos, podría generar la formación de un Congreso sin mayorías claras. Es decir, un Congreso donde muchas opiniones son escuchadas, pero con problemas a la hora de acordar los proyectos legislativos. Por el contrario, los partidos grandes se inclinarían por un sistema electoral mayoritario, donde son los partidos dominantes los que obtienen representación y la deliberación no es un problema a la hora de votar los proyectos de ley y otras iniciativas.

## CAPITULO III

### EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

#### 1. El ordenamiento jurídico del sistema electoral chileno.

Corresponde a continuación, concentrar el estudio al sistema electoral chileno, el que, recientemente modificado a través de la Ley Orgánica Constitucional N° 20.840, promulgada el 27 de abril de 2015, se inserta en un ordenamiento jurídico que presupone el juego de ciertos principios democráticos. Así, éste da cuenta de un conjunto de normas y principios que pertenecen al área del Derecho Público y que regulan el sistema electoral chileno cuyas fuentes positivas son la Constitución Política de la República y un conjunto de Leyes Orgánicas Constitucionales.

Cabe señalar que para efectos del estudio de esta primera parte de la exposición, se entenderá el sistema electoral en un sentido restringido, de acuerdo a los conceptos que se han expuesto en el Capítulo anterior.<sup>97</sup>

#### 1.1. Regulación del sistema electoral en la Constitución.

La Constitución Política de la República establece, a través de los articulados que se detallan a continuación, el marco jurídico general en que el sistema electoral está inserto, para luego, en los apartados relativos a la regulación del Presidente de la República y del Congreso, especificar el mecanismo de elección de cada uno de ellos.

Primeramente, según el Artículo 4 de la Constitución Política de la República (CPR), “Chile es una república democrática”, donde además, de acuerdo al Artículo 5, “la soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza a través del plebiscito y de elecciones pe-

---

<sup>97</sup> Infra. Pág. 46.

riódicas y, también por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.”

En este sentido, como ya se ha adelantado en diversos apartados de este trabajo, al interior de un régimen democrático de corte representativo, el pueblo manifiesta su voluntad para determinar quiénes en concreto detentaran el poder y llevarán a cabo el ejercicio de la soberanía en su representación. Así, el sistema electoral viene a responder la pregunta del “cómo” es que el pueblo manifestará su voluntad.

Ya, a este respecto, la Constitución Política de la República, en el Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, entrega los primeros lineamientos para responder esta interrogante, indicando que el ejercicio de la soberanía se hará mediante plebiscito y elecciones periódicas. Es decir, a través de votaciones populares que serán reguladas por leyes especiales, la Nación toda designará a sus representantes, que para los efectos de este estudio se centrará sólo en la figura del Presidente de la República y, especialmente, en el Parlamento.

Luego, en el Capítulo II sobre Nacionalidad y Ciudadanía, éste principio democrático, - mediante el cual se consagra el derecho soberano de la Nación de escoger a sus representantes - se lleva un paso más adelante, indicando quiénes ejercerán este derecho.

El Artículo 13 de la Constitución Política de la República indica que “son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.” Agrega, en su inciso segundo, que “la calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.” Adicionalmente, en su inciso tercero, y como parte de las reformas que se han consagrado en el último tiempo en material electoral, incorpora el derecho a sufragio de ciudadanos que se encuentren en el extranjero para el caso de las elecciones primarias presidenciales, las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales, todo lo cual será re-

gulado mediante una Ley Orgánica Constitucional, en conformidad a lo dispuesto por el Artículo 18 de la misma Constitución<sup>98</sup>.

Esta disposición tiene eco en lo señalado por Norberto Bobbio<sup>99</sup>, citado por Salazar Ugarte, quien sistematiza algunas de las reglas mediante las cuales la mayoría escoge a sus representantes, y que forma parte de la esencia de toda forma democrática: a través de todos los ciudadanos mayores de edad, quienes deben gozar, sin distinción, de derechos políticos<sup>100</sup>.

Zanjada, entonces, la pregunta acerca del “quién vota”, la Carta Fundamental continúa la delimitación del marco jurídico electoral al indicar, en su Artículo 15, cómo será el sufragio en la votaciones populares: personal, igualitario, secreto y voluntario<sup>101</sup>. Sobre este punto, Bobbio también sistematiza las normas básicas de un régimen democrático, indicando que “todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones”<sup>102</sup>.

En cuanto al sistema mismo de elecciones, y ya para cerrar el listado de normas electorales generales y esenciales establecidas constitucionalmente<sup>103</sup>, el Artículo 18 de la Constitución Política de la República establece en lo pertinente que, “Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los proceso electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miem-

---

<sup>98</sup> Es importante señalar también, que la Constitución no sólo otorga a los chilenos la posibilidad de sufragar, pues el Artículo 14 del mismo texto indica que los extranjeros a vecindados en Chile por más de 5 años, podrán también ejercer éste derecho, mientras cumplan los requisitos del Artículo 13, y que será ejercido en los casos y forma que determine la ley.

<sup>99</sup> SALAZAR UGARTE, P. 2009. Op. Cit. Pág. 237.

<sup>100</sup> *Infra*. Pág. 11.

<sup>101</sup> Según la modificación introducida por la Ley Nº 20.337, de 4 de abril de 2009, que estableció la voluntariedad del voto y la inscripción automática.

<sup>102</sup> SALAZAR UGARTE, P. 2009. Op. Cit. Pág. 237

<sup>103</sup> Es importante señalar que la Constitución hace referencia también a tipos específicos de elecciones populares, como las elecciones primarias de los partidos políticos, que también se podrán regular por una L.O.C., la del Presidente de la República y la de Parlamentarios, entre otras.

bros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”<sup>104</sup>.

### **1.1.1. La elección del Presidente de la República.**

En razón que este trabajo está centrado en la elección de parlamentarios, y la influencia que tiene ese sistema de elecciones en la gobernabilidad del presidencialismo chileno, en este punto se hará una breve exposición acerca de la forma en que el Presidente de la República es electo, para luego, enunciar las normas constitucionales que configuran el marco jurídico de la elección de los miembros del Congreso.

La regulación de la elección Presidencial está contenida casi en su totalidad en la Constitución Política de la República, específicamente en el Capítulo IV, sobre Gobierno, y desde el Artículo 24 al Artículo 32, apartado dedicado exclusivamente a la regulación tanto de la elección, como de las funciones y atribuciones con que cuenta el Presidente de la República.

Dentro de las regulaciones que atañen a este estudio, es menester nombrar las contenidas en el Artículo 26 de la Carta Fundamental, que señala, en resumidas cuentas, que el Presidente de la República será elegido por votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos; en el escrutinio no se considerarán votos válidos los votos blancos y nulos. Además, establece que la elección se efectuará conjuntamente con la de parlamentarios, en la forma que determine la L.O.C. respectiva. En concreto, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en su Artículo 109 establece, al igual que el Artículo 26 de la Constitución Política de la República, que las elecciones presidenciales se realizan conjuntamente con las elecciones parlamentarias, en una jornada electoral que se realiza el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior a aquel en que debe cesar en el cargo el Presidente que esté en funciones.

---

<sup>104</sup> Este artículo también fue modificado por la Ley N° 20.337, de 4 de abril de 2009.

Respecto de la posibilidad de que, en elecciones con más de dos candidatos, ninguno ellos alcanzare la mayoría indicada, señala que se utilizará el método del *ballotaje*, en el que participarán los dos candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías relativas, cuestión que será señalada por el Tribunal electoral, resultando finalmente electo aquel candidato que reciba la mayor cantidad de votos. Dicha segunda vuelta electoral, se efectuará el cuarto domingo posterior a aquel en que se celebró la primera elección.

Así, es posible concluir, que el sistema de elecciones del Presidente de la República en Chile, es un sistema de mayoría absoluta o de doble vuelta, es decir, resulta electo el candidato que obtenga la mitad más uno de los votos válidamente emitidos.

Por último, conforme al artículo 25 inciso segundo de la Constitución Política de la República, el Presidente permanece en su cargo durante un período de 4 años y no es permitida su reelección por el período siguiente. Por ende el ciclo electoral presidencial es de 4 años.

### **1.1.2. La elección del Congreso Nacional.**

Sin perjuicio de lo que se señalará en el apartado dedicado a la descripción del nuevo sistema electoral parlamentario, a continuación se hará referencia brevemente a las normas constitucionales relativas a las elecciones parlamentarias.

Según el Artículo 46 de la Constitución Política de la República, el Congreso Nacional se compone de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado.

Para el caso de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, ello se hará a través de una votación directa por distritos electorales, siendo determinado por una Ley Orgánica Constitucional el número de Diputados, los distritos electorales y la forma de su elección. Sus miembros deberán tener 21 años cumplidos y duran cuatro años en sus cargos, período en que la Cámara se renueva completamente. Es importante señalar que, antes de la reforma constitucional de 2014, existía expresa mención en la Constitución del número de Diputados miem-

bros de la Cámara, y que ascendía a 120. Con la dictación de la Ley N° 20.725, del 15 de febrero de 2014, se eliminó definitivamente el guarismo.

Para el caso del Senado, éste estará compuesto por miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. Igualmente, se encarga a la Ley Orgánica Constitucional respectiva determinar el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección, todo de acuerdo a lo señalado en el Artículo 49 de la Carta Fundamental. Adicionalmente, dicho artículo menciona que éstos durarán ocho años en su cargo y se renovarán cada cuatro por parcialidades, según lo determine la ley<sup>105</sup>. Sus miembros deberán tener 35 años cumplidos.

En consecuencia, el ciclo electoral parlamentario es de 4 años para el cargo de Diputado y 8 años para el cargo de Senador.

## **1.2. La Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 de 1989 sobre Votaciones Populares y Escrutinios.**

Según el Artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 de 1988, que determina la forma de llevar a cabo las votaciones populares y escrutinios, ella “regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones del Presidente de la República y Parlamentarios. Además, establece y regula las Juntas Electorales”.

Es importante mencionar que, esta norma jurídica fue recientemente reformada casi en su totalidad por la Ley N° 20.840, de 5 de mayo de 2015, y que Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de carácter Proporcional Inclusivo y fortalece la representatividad en el Congreso Nacional, y posteriormente por la Ley N° 20.900 de 14 de abril de 2016, para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.

---

<sup>105</sup> Artículo modificado por la Ley N° 20.390, de fecha 28 de octubre de 2009.



Debido a que tanto el sistema electoral binominal, como el nuevo sistema electoral serán analizados con mayor profundidad en los apartados siguientes, el estudio de la Ley N° 18.700, junto con sus modificaciones, se desarrolla en lo sucesivo de este trabajo en conjunto con el análisis del sistema electoral chileno.

## **2. El Sistema electoral Binominal.**

Como ya se ha adelantado, el Sistema electoral Binominal – también conocido simplemente como Binominal – era el sistema electoral que regulaba las elecciones de Diputados y Senadores, y que estuvo vigente en Chile entre los años 1989 y 2015, creado en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de la República de 1980, que entregó su regulación a una Ley Orgánica Constitucional, para el caso, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 de 1988. Actualmente, fue sustituido por el sistema “Proporcional Inclusivo”, introducido por la Ley N° 20.840 de 2015, que modificó la Ley N° 18.700 de 1988.

Sin perjuicio de que actualmente se encuentra derogado, es importante conocer cómo funcionaba en aras de revisar su eficacia y en qué medida estos resultados mejoran con el nuevo sistema imperante.

### **2.1. Historia del Sistema Electoral Binominal.**

Brevemente, y a modo de introducción, cabe señalar que “hasta 1973, Chile tuvo un sistema electoral proporcional, que fue cambiado por el régimen autoritario a uno binominal en la Constitución de 1980”<sup>106</sup>, y que luego fue perpetuado tras la vuelta a la democracia, al no recibir modificación con el paquete de reformas que se aprobó con el plebiscito de 1989.

---

<sup>106</sup> HUNEEUS, C. 2008. La Reforma electoral en Chile. En: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México., México. Pág. 376 [en línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/10.pdf>

Fue establecido para las elecciones de Diputados y Senadores, por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.799 de 26 de mayo de 1989, que modificó la ley N° 18.700 del 6 de mayo de 1988.

Ahora bien, sin hacer alusión a los móviles políticos que pudieron haber estado detrás de la implementación de este sistema, se ha entendido por la mayoría de los autores<sup>107</sup>, que éste permitió y favoreció la formación de dos grandes coaliciones (circunstancia que se condecía con el escenario bipolar político vigente a la época de su creación y puesta en marcha), cuestión que en definitiva habría permitido generar un Congreso “equilibrado” en fuerzas políticas.

Es posible sostener esta afirmación, pues al permitirse la consolidación de dos coaliciones fuertes - Nueva Mayoría y Chile Vamos, bajo sus nuevas nomenclaturas - una de ellas iba a ver representados sus intereses en la figura del Presidente de la República (oficialismo), y la otra, al constituirse como la segunda mayoría (oposición), podría ejercer un rol de control a través de su marcada presencia en el Congreso. De esta manera, y así lo ha demostrado la práctica electoral, el parlamento ha estado dominado por estas dos grandes colaciones, una haciendo de oficialismo y otra de oposición<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> CORVALÁN, A. 2014. Proyecto de Reforma al sistema binominal: Cuatro defensas. En: Opinión. CIPER Chile, Centro de Investigación e información periodística. Pág. 2. [en línea] <<http://ciperchile.cl/2014/05/05/proyecto-de-reforma-al-sistema-binominal-cuatro-defensas/>> [consulta: 10 de junio de 2016]; VON BAER, E. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos. En: FONTAINE, A. et Al. 2009. Reforma del Sistema Electoral chileno. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN, 2009. Pág. 193. [en línea] <[http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer\\_libro\\_reforma-electoral.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer_libro_reforma-electoral.pdf)> [consulta: 2 de junio de 2016]; CAREY, J. 2006. Op. Cit. Pág. 229.; GUZMÁN, E. 1993. Reflexiones sobre el sistema binominal. En: Revista de Estudios Públicos, N° 51, 1993. Pág. 308-308. [en línea] <<http://www.cepchile.cl/reflexiones-sobre-el-sistema-binominal/cep/2016-03-03/184021.html>> [consulta: 7 de junio de 2016]; HUNEEUS. C. 2009. Introducción. En: FONTAINE, A. et Al. 2009. Reforma del Sistema Electoral chileno. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y Cieplan, 2009. Pág. 7. [en línea] [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer\\_libro\\_reforma-electoral.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer_libro_reforma-electoral.pdf) [consulta: 2 de junio de 2016];

<sup>108</sup> En la historia electoral desde 1990 y a la fecha, se ha producido en una sola oportunidad la alternancia en el poder entre estas dos coaliciones, a saber, entre el período presidencial desde 2010 a 2014, cuando el Pacto “Alianza por Chile” (hoy “Chile Vamos”), llegó a la Presidencia con el candidato Sebastián Piñera. El resto de los gobiernos luego de la vuelta a la democracia han sido liderados por la actual Nueva Mayoría.

Por otro lado, tanto por el escenario político como por el escenario social que imperó tras la vuelta a la democracia, el sistema electoral tuvo varios intentos de reforma (20 aproximados) que no llegaron a ver la luz.

Adicionalmente, mediante la modificación de 1989, se permitió nuevamente la constitución de pactos políticos “que habían sido suprimidos por la reforma electoral de 1958, siendo solo restablecidos en las elecciones parlamentarias de 1973, en un momento especial de la polarización política. Esto fue pedido por los dirigentes de la UDI y RN a la Junta de Gobierno, que temieron que la oposición podría ganar los dos escaños si iban en listas, una la de PDC y otra de la izquierda”<sup>109</sup>.

Importante es señalar que, durante la vigencia de este sistema, la Cámara de Diputados estaba compuesta, por 120 miembros elegidos en 60 distritos (2 por cada uno), y el Senado lo conformaban 36 miembros de composición mixta, que incluía senadores elegidos (26), senadores designados o “institucionales” (9)<sup>110</sup>, y senadores vitalicios<sup>111</sup>. Estos dos últimos institutos fueron eliminados con la reforma constitucional de 2005, pues, en lo que respecta a los “designados pertenecientes a las Fuerzas Armadas y al Poder Judicial [la experiencia] fue frustrante. No tuvieron un rol significativo en la formación de las leyes y su opaco desempeño les desprestigió, facilitando su eliminación.”<sup>112 113</sup>

Así, y a partir de la reforma constitucional de 2005, el sistema electoral binominal fue mutando paulatinamente, pues en dicha oportunidad fue objeto de sus primeras modificaciones.

---

<sup>109</sup> HUNEEUS, C. 2008. Op. Cit. Pág. 376.

<sup>110</sup> Un ex rector de una Universidad estatal o reconocida por el Estado y un ex ministro, ambos nombrados por el Presidente de la República; dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en elecciones sucesivas; un ex contralor general de la república, nombrado por la Corte Suprema y un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, y otro de la fuerza aérea, y un ex general director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por a lo menos 2 años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional.

<sup>111</sup> Que en la práctica se redujo sólo a Augusto Pinochet.

<sup>112</sup> HUNEEUS, C. 2008. Op. Cit. Pág. 377

<sup>113</sup> En 1999 la Corte Interamericana de Derechos Humanos recibió una petición en contra del Estado de Chile, realizada por una serie de parlamentarios, quienes denunciaba la violación de los derechos humanos contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en particular los derechos políticos; y el derecho a la igualdad, en perjuicio de la sociedad chilena y los peticionarios, por las figuras de los senadoras vitalicios y designados.

Mediante esta reforma, se estableció que la Ley Orgánica Constitucional respectiva, en referencia a la Ley N° 18.700, estaría encargada de regular el sistema de elecciones del Presidente de la República (antes sólo se hacía mención a la “ley”), y además, se eliminó la referencia al sistema binominal contenida en el Artículo 45 de la Carta Fundamental, el que describía el sistema de elecciones del Senado, encargándole dicha circunstancia a la L.O.C. respectiva<sup>114</sup>, de acuerdo a la modificación introducida a la disposición decimotercera transitoria de la carta fundamental<sup>115</sup>.

Luego, a través de distintas modificaciones constitucionales, dentro de las que destacan la del año 2009, a través de la Ley N° 20.390, que estableció que el ciclo electoral de los Senadores de ocho años y la renovación de la mitad de la Cámara cada cuatro años sería determinada por la Ley Orgánica Constitucional respectiva, y con la Ley N° 20.725 de 2014, mediante la cual se modificó la integración de la Cámara de Diputados, se inició el cambio de paradigma, volviendo hacia un sistema electoral proporcional, que se concretó con la última modificación al sistema electoral parlamentario mediante la Ley 20.840 de 2015.

## **2.2. Elementos del Sistema electoral Binominal.**

Corresponde, entonces, analizar el funcionamiento del sistema electoral binominal en concreto, partiendo del supuesto que, como ya se ha mencionado, se hará referencia al sistema electoral en su concepto restringido.

---

<sup>114</sup> Artículo 45.- El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

<sup>115</sup> DECIMOTERCERA.- El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

### **2.2.1. Circunscripciones electorales.**

El sistema binominal dividía a Chile en distritos y circunscripciones senatoriales plurinominales. El distrito es la división territorial utilizada para la elección de diputados, mientras que las circunscripciones senatoriales, son utilizadas para la elección de senadores. En el sistema binominal, los primeros, estaban compuestos, por regla general, por una o más comunas, eligiéndose en cada uno de ellos a dos candidatos. En tanto, los segundos, se componían de dos o más distritos, y en cada uno resultaban electos dos senadores.

Las circunscripciones senatoriales, además, representaban geográficamente a cada región de Chile a lo menos, con la salvedad de la Región de Valparaíso, Del Maule, Biobío, Araucanía, Los Lagos<sup>116</sup> y la Metropolitana de Santiago, que estaban compuestas por dos circunscripciones cada una.

Así, el país estaba dividido en 60 distritos y 19 circunscripciones, es decir, se debían elegir 120 diputados y 38 senadores<sup>117</sup>. Como se puede desprender de lo señalado, el nombre “binominal” proviene justamente de esta idea: que por cada distrito y circunscripción electoral, se escogieran dos candidatos.

### **2.2.2. Formas de candidatura.**

En cuanto a posibilidad de votar por candidatos individuales o listas completas, es decir, desde la perspectiva misma del candidato, como se planteó ya<sup>118</sup>, existen tres alternativas: listas abiertas, listas cerradas no bloqueadas y listas cerradas bloqueadas.

---

<sup>116</sup> La Región de Los Lagos constituyó dos circunscripciones hasta agosto de 2009, cuando se reformó la división política administrativa de Chile, dividiéndose en dos regiones: La XIV Región de Los Ríos, y la X Región de Los Lagos.

<sup>117</sup> Luego de la eliminación de los Senadores designados y vitalicios.

<sup>118</sup> *Infra*, Pág. 53-55.

El sistema electoral binominal utilizaba el sistema de lista abierta, pues el votante manifestaba su preferencia sólo por candidatos específicos, y no por listas, de entre las opciones de distintos candidatos que postulaban al cargo.

Es importante mencionar, que cada lista inscrita podía incluir un máximo de dos candidatos en cada circunscripción senatorial o distrito, en caso de ser una coalición, y en caso de las listas de independientes, sólo se permitía postular un candidato.

### **2.2.3. Forma de votación y jornada electoral.**

Tal y como ya se ha mencionado, la forma de votación y jornada electoral se refiere en el particular a la manera en que el electorado concurre a las urnas y emite el voto<sup>119</sup>.

En primer lugar, es importante mencionar que respecto del voto, el Artículo 15 de la Constitución Política señalaba que éste era: personal, igualitario, secreto y obligatorio. La obligatoriedad se mantuvo hasta las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005, pues mediante la reforma constitucional de 2009,<sup>120</sup> se instauró la voluntariedad del voto, la que se hizo efectiva para las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2009. En conjunto con esta reforma que implementó la voluntariedad del voto, se estableció la inscripción automática en los registros electorales de todos los chilenos al cumplir 18 años de edad.

Por su lado, la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, en su Artículo 22 y siguientes, comienza con la descripción de la cédula electoral, es decir, con la forma que tendrá la papeleta en que se marcará el voto. La ley es bastante detallada en la descripción de la forma y menciones que ésta deberá tener, la manera en que serán nombradas las listas inscritas y su orden de precedencia, el orden de los candidatos, y la forma específica de marcar el voto, entre otros.

---

<sup>119</sup> Infra. Pág. 90-92.

<sup>120</sup> Ley N° 20.337, de 4 de abril de 2009.

Dentro de lo que merece especial mención, en su Artículo 24, inciso final, establece que “al lado izquierdo del número del candidato, habrá una raya horizontal a fin de que el elector pueda marcar su preferencia completando una cruz con una raya vertical.”

Además, y hasta antes de la mencionada reforma de 2009, todo ciudadano estaba obligado a sufragar, y el que no lo hacía, podía ser sujeto de la pena contenida en el Artículo 139 de la misma Ley Orgánica Constitucional, según lo disponía su Artículo 60.

El Artículo 61, señala que “El voto será emitido por cada elector en un acto secreto y sin presión alguna.”

En cuanto a la jornada electoral, es decir, el día en que se desarrollan las elecciones, la L.O.C. N° 18.700 también es bastante precisa en cómo debe construirse las mesas en los recintos electoral, encargando a las Juntas Electorales la determinación de los locales en que aquéllas funcionarán, para cada circunscripción electoral, pudiendo asignar un mismo local a dos o más circunscripciones, según lo señalado por el Artículo 52.

Se incluye también la determinación de los personajes que intervendrán en el proceso, los horarios y la forma en que deben constituirse las mesas electorales en cada uno de los locales de votación, la forma de conteo de los votos y las impugnaciones.

Igualmente, al hablar de ciclo y jornada electoral, cobra importancia la interrelación que tendrá la elección del Presidente de la República con los parlamentarios y que se determina a través de la “simultaneidad” entre ambas.

Para el caso de Chile, las elecciones parlamentarias y presidenciales, se realizan cada cuatro años, el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior a aquel en que debe cesar en el cargo el Presidente que esté en funciones. El plazo fijado dice relación con el periodo presidencial que dura cuatro años, y que coincide con la duración del período parlamentario de los Diputados y con la época de recambio de la mitad de los Senadores.

Sin perjuicio de esta primera coincidencia, el voto para cada una de estas elecciones se hace en papeletas diferenciadas: una boleta para la elección del Presidente de la República, una boleta para Diputados y una boleta para Senadores. De ello, se desprende que la simultaneidad en el sistema electoral chileno es una de carácter “baja”.

#### **2.2.4. Fórmula de decisión.**

La fórmula de decisión permite entender cuál es el método que utilizó el binominal para asignar escaños entre los candidatos.

Como ya se mencionó en el Capítulo II, existen tres grandes grupos de fórmulas de decisión: fórmula mayoritaria, fórmula proporcional (con distintas clasificaciones) y la fórmula mixta. El caso de Chile, la fórmula de decisión que utilizó el sistema binominal es de excepcional existencia, pues creó una propia y que no es posible de encasillar dentro de un modelo u otro.

En este sentido, cabe mencionar lo que Huneeus señala respecto del Sistema Binominal, que éste “tiende a asimilar con el mayoritario, pero lo es porque favorece a la primera minoría, que con el 33,4% de los votos puede obtener un escaño, y perjudica a la primera mayoría, que necesita doblar en votación a la lista que le sigue en votos para poder conseguir ambos escaños, y tampoco es proporcional porque excluye a todos aquellos candidatos que no consiguen el umbral que lo define como tal.”<sup>121</sup>

En un sentido diverso, Pepe Auth, citado por Enna Von Baer (2009), señala que el sistema binominal se configuraba como un proporcional excluyente pues “permite alta proporcionalidad al interior de las grandes coaliciones que se alían para conseguir escaño, salvo en los casos de distritos duales donde opera un efecto mayoritario”<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> HUNEEUS, C. 2008. Op. cit. Pág. 376.

<sup>122</sup> VON BAER, E. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos. En: FONTAINE, A. et Al. 2009. Reforma del Sistema Electoral chileno. Santiago. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2009. Pág. 192. [en línea] [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer\\_libro\\_reforma-electoral.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer_libro_reforma-electoral.pdf) [consulta: 2 de junio de 2016].



Como se desprende de lo anterior, dependiendo de punta de vista desde el que se observaran los efectos del Sistema Binominal, éste podía comulgar con elementos de la fórmula mayoritaria y con elementos de la fórmula proporcional, sin que ninguno de ellos pudiera encastrarlo más en uno que en otro.

En concreto, la fórmula del Sistema Binominal implicó, esencialmente, que por cada distrito y circunscripción electoral se escogieran dos candidatos, los que serían determinados de acuerdo a las preferencias de votación de las listas que integraban. En otros términos, la votación si bien era individual por candidato (lista abierta), finalmente la determinación de los escaños asignados venía dada por el total de votos obtenidos por la lista a la que el candidato adhería.

Así, el antiguo Artículo 109 bis de la Ley 18.700, señalaba lo siguiente:

“Se proclamarán elegidos a los dos candidatos de la lista más votada, cuando los sufragios recibidos excedieren del doble de los que alcance la lista que le sigue en el número de sufragios. Si ninguna de las listas pudiera elegir los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas que obtengan la mayoría de votos totales de las listas y se proclamarán a aquellos candidatos al Senado o a la Cámara que hubieran obtenido el mayor número de votos.”

Para graficarlo mejor, el sistema se puede simplificar con el siguiente ejercicio teórico, suponiendo que para el distrito 50, se presentan 5 candidatos, 4 de ellos miembros de dos listas:

**Tabla N° 2: Ejemplo de Distribución de escaños en el Sistema binominal**

<b>Lista</b>	<b>Candidato</b>	<b>N° Votos</b>	<b>Total Votos Lista</b>	<b>Porcentaje total</b>
Pacto 1	A B	100 20	120	41,3%

Pacto 2	C D	60 30	90	31%
Candidato Independiente	E	80	80	27,5%

**Fuente:** Elaboración propia.

De acuerdo a la regla contenida en el Artículo 109 de la Ley N° 18.700, los escaños se asignan entre los candidatos más votados, pero de las listas que hubiesen tenido más votos totales sumando todos sus partidarios. Así, para que una lista pueda llevarse los dos escaños disponibles, debía doblar a la que le seguía como segunda mayoría. De no lograr el doblaje, entonces el segundo escaño era asignado al candidato con mayor votación de la segunda lista con mayoría de votos. Es decir, quedaban finalmente representadas las dos primeras coaliciones.

Para el ejemplo, el Pacto que recibió más votos fue el “1” con 120 preferencias y un 41,3% de los votos. La segunda mayoría la obtuvo el Pacto 2 con un 31% de los votos emitidos, y el candidato independiente, logró un 27,5% de las preferencias. Como el Pacto 1 no logró doblar en votaciones al Pacto 2, entonces éste sólo obtiene un escaño de los dos disponibles y que será asignado al candidato, que en el conteo individual de votos, haya obtenido la primera mayoría en la lista.

Ahora bien, para la completar el segundo escaño, se debe observar nuevamente a la lista que obtuvo la segunda mayoría de votos. En este caso, es el Pacto 2, que en total obtuvo 90 votos con dos candidatos, versus los 80 votos obtenidos por el candidato independiente. Así, como en el conteo general el candidato independiente no superó en número de votos del Pacto 2, es el Pacto 2 el que tendrá el derecho a hacerse del escaño disponible y el que asignará al candidato “C” del ejemplo, quien fue el que obtuvo la mayoría de las preferencias al interior de esa lista, con 60 votos. Esto, a pesar de que el candidato independiente “E”, obtuvo 20 votos más que el candidato “D” que finalmente resulta electo.

### **2.2.5 Barreras legales.**

En relación a las barreras legales, éstas no se configuraban para el caso del Sistema Binominal chileno, pues ellas hacen referencia a las restricciones que puede imponer la ley para limitar participación de actores minoritarios en el mecanismo electoral, al establecer ciertos requisitos mínimos para la entrada de los mismos, y en el caso de Chile no existían restricciones de este tipo.

Sin perjuicio de ello, en la práctica se entendió que el Sistema Binominal constituyó un impedimento *per se* en la dinámica de configuración de los miembros del Congreso. Ello debido a que, como se ha mencionado, privilegió la creación de dos mayorías, exigiendo que los partidos políticos o coaliciones de partidos debieran lograr más del 33,4% de los votos para conseguir un escaño. Por lo mismo, los partidos minoritarios, si no formaban parte de pactos electorarios, quedaban subrepresentados en el Congreso; éste es el caso de lo que tradicionalmente ocurrió con el Partido Comunista.

Sobre esta idea se profundizará en el punto siguiente, al abordar las críticas al sistema binominal.

### **2.3. Críticas al Sistema Electoral Binominal**

Variados son los estudios que se dedicaron a listar los defectos o debilidades que presentó el Sistema Binominal desde su puesta en práctica. Así, y debido a la amplia bibliografía, se enunciarán aquellos rasgos comunes y fundamentales que estaban detrás de las principales críticas.

Sin embargo, antes de abordarlas, es importante tener en cuenta cuáles eran algunos antecedentes previos que marcaron la práctica electoral en razón de este sistema y de las metas que éste pretendía conseguir con su consolidación.

### 2.3.1. Antecedentes previos.

El sistema electoral binominal persiguió una serie de objetivos o metas que en cierta medida marcaron la forma en que se desarrolló el juego democrático en el Congreso y que influyó en la relación de este órgano con el Presidente la República. De manera enunciativa, se pueden señalar a lo menos 2 grandes objetivos que perseguía.

En primer lugar, se puede mencionar, que el Sistema Binominal buscó reducir el número de partidos políticos y así evitar una disgregación de grupos que no permitieran lograr acuerdos en el Congreso. Este objetivo, sin embargo, no fue conseguido. La práctica política dio cuenta que, desde la implementación de éste, el número de partidos no se redujo, sino que se mantuvo, habiendo incluso aumentado en el último tiempo. Sí, como se ha mencionado, ha permitido la consolidación de dos grande coaliciones, cuestión que también fue considerada como favorable pues “la elecciones chilenas producen coaliciones fácilmente identificable por los votantes antes de la elecciones; que en líneas generales, han puesto en la práctica las políticas y programas con los que hicieron campañas para llegar al poder, y han gobernado con eficiencia.”<sup>123</sup>

En segundo término, tuvo como finalidad que el sistema de partidos contribuyera al buen funcionamiento del presidencialismo, produciendo mayorías en el Congreso y por ende, permitiera como consecuencia la gobernabilidad. Esta idea tampoco tuvo una manifestación tan clara en la práctica, pues en concreto se ha producido un sistema de “empate”. Sí produjo que las mayorías, en muchos casos, fueran estrechas, cuestión que permitiría generar un adecuado sistema de contrapesos al Presidente de la República.

En este sentido, Carey entendió que una de las virtudes del Sistema Binominal era que “las elecciones legislativas chilenas también han proporcionado un foro para el desarrollo de una

---

<sup>123</sup> CAREY, J. 2006. Las virtudes del sistema binominal. [en línea] Revista de Ciencia Política (Santiago), vol. 26, Nº1, Santiago, Chile. 226-235. Pág. 232. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100016&script=sci_arttext) [13 de junio de 2016].

oposición electoral viable, así como un marco institucional en el que esta colación puede operar.”<sup>124</sup>

De lo anterior, no puede afirmarse que la proporcionalidad haya sido uno de sus objetivos, que como se verá, es de las principales críticas que recibió este sistema. Ello queda claro con las declaraciones que constan en la historia de la ley, pues se indicó que la aplicación en Chile de un sistema más proporcional sería negativa “[porque contribuiría] al multipartidismo, es decir, al fraccionamiento excesivo de las distintas posiciones políticas, no siempre basadas en diferencias ideológicas de trascendencia, y porque tienden a otorgarle un poder decisivo y sobredimensionados a partidos políticos pequeños o abiertamente minoritarios, todo lo cual redundaría en una baja gobernabilidad del país que adopta el sistema (*Historia de la Ley*, 266).”<sup>125</sup>

Por otro lado, el Sistema Binominal presentó una serie de características evidenciables a través de la práctica electoral, de acuerdo a los últimos estudios de FLACSO-Chile<sup>126</sup>, dentro de las que se nombra, que tendió a sobre representar a las dos principales coaliciones.

Además de ésta idea, se indicó por el organismo investigador, que el sistema electoral chileno tendió a favorecer a los partidos en ascenso y que también lo habría hecho con la segunda colación más votada, que tendió a una discriminación en contra de los partidos pequeños, que el distraje provocó fuertes distorsiones territoriales, que afectó la participación de género, contribuyó a desincentivar la participación electoral, no redujo el número de partidos, promovió la designación cupular de candidatos y candidatas, generó también redes de apoyo personalísimas y no generó la búsqueda del voto centro político, sino que favoreció una polarización moderada.

Otro ítem importante dentro de las características de este sistema, es que en cierta medida, al permitir la coalición y los pactos políticos, fomentó la cooperación entre los partidos para

---

<sup>124</sup> *Ibíd.* Pág. 232.

<sup>125</sup> VON BAER, E. 2009. *Op.cit.* Pág. 192.

<sup>126</sup> FLACSO-Chile: Programa de gobernabilidad. Una Reforma necesaria: efectos del sistema binominal. 2da Ed. Santiago - Chile: FLACSO 2007. 32 pp. [en línea]: [https://issuu.com/flacso.chile/docs/e\\_binominal?e=12127088/8377334](https://issuu.com/flacso.chile/docs/e_binominal?e=12127088/8377334) [consulta: 13 de junio de 2016].

lograr alianzas que les permitieran conseguir escaños, cuestión que en último término, permitiría una mayor cohesión en el ejercicio de la legislatura. Sin embargo, y como se mencionará a continuación, ésta cooperación fue parcial, puesto que si bien permitió alianzas entre candidatos para la creación de los pactos y las propuestas políticas, implicó una alta competencia al interior de la lista misma, pues los candidatos igualmente eran elegidos por la regla de la mayoría al interior del pacto, una vez conseguido el porcentaje de votos para lograr un escaño. Sumado a ello, y por la heterogeneidad con que muchas veces estaban conformados los Pactos Electorales, aparecía con frecuencia la figura del “díscolo”, quien se restaba de ciertos acuerdos dependiendo del nivel de adherencia que tuviera a dichas propuestas.

### **2.3.2. Críticas al Sistema Electoral Binominal.**

Las críticas al sistema binominal pueden enmarcarse desde diversos puntos de vista, dependiendo de aquello que se esté analizando del mismo. Como el propósito de este trabajo es mostrar en qué medida el sistema electoral influencia o no al presidencialismo chileno, la revisión de las críticas se hará desde el punto de vista de las dificultades que presentó este sistema para consolidar una adecuada gobernabilidad en el presidencialismo chileno, manteniendo la base en los principios democráticos.

Así, se revisarán sus críticas bajo la óptica de que, dentro de éstos principios que inspiran los distintos sistemas de gobierno, se encuentra el del gobierno de la mayoría, enfocado en la elección libre de candidatos que representen las necesidades de la población, en una igualdad de condiciones tanto entre los que votan como entre los que son elegidos.

#### **2.3.2.1. Poca Representatividad o Falta de Proporcionalidad.**

Dentro de las principales críticas que se formularon al sistema electoral binominal, se incluye la falta de representatividad de los diversos sectores de la sociedad que éste traía aparejado. Ello no es de extrañar, toda vez que, como ya se mencionó, dentro de las finalidades del sistema no se encontraba la de establecer un sistema proporcional, sino que uno que, más bien,

permitiera la existencia de dos grande coaliciones, intentando incluso reducir la cantidad de partidos políticos.

Así, a primera vista, generaba que los partidos políticos pequeños y los nuevos, debieran incluirse dentro de una lista o pacto ya consolidado para poder optar a un grado de representación en el Congreso, sea porque ello les podía permitir acceder a un escaño, o porque en definitiva, a través del pacto político iban a ver reflejadas luego, en los candidatos electos, sus propuestas para un programa de gobierno.

Por lo mismo, se entendió que “uno de los rasgos característicos del sistema binominal, es que hace que los bloques en disputa se orienten hacia posiciones medianas del electorado.”<sup>127</sup> Ello, tendría como consecuencia que “los votantes más radicales u ortodoxos se ven forzados por votar por el partido o bloque más cercano a su posición, no importa cuánto se alejen las políticas propuestas por éste de su ideal de gobierno”.<sup>128</sup>

En este mismo sentido, el sistema electoral binominal “obliga a los políticos a hacerse concesiones mutuas antes de las elecciones y, después, a competir para lograr votos partiendo de esos moderados programas acordados.”<sup>129</sup>

Lo anterior se traduciría finalmente, en que sectores minoritarios debían ceder en sus posturas, a veces esenciales, para conseguir participar de las decisiones de gobierno y de políticas de dirección del país. O que al proponer grandes consensos se dejaran de lado políticas y cambios igualmente necesarios de poner en la palestra de opinión y decisión pública.

Además de estas circunstancias, provocó una competencia electoral no entre partidos políticos, sino que, en último término, entre los candidatos de partidos aliados, provocando tensiones que perjudicaban la política de cooperación que debía inspirar los pactos electorales.

---

<sup>127</sup> GUZMÁN, E. 1993. Reflexiones sobre el sistema binominal. [en línea] En: Revista de Estudios Públicos. Nº 51, 1993. Pág. 307. <http://www.cepchile.cl/reflexiones-sobre-el-sistema-binominal/cep/2016-03-03/184021.html> [consultado: 13 de junio de 2016].

<sup>128</sup> Ibíd. Pág. 307.

<sup>129</sup> CAREY, J. 2009. Op. cit. Pág. 228.

Finalmente, la representación también se veía perjudicada, porque al formarse coaliciones donde la mayoría de las veces, un sólo candidato resultaba electo, entregaba un gran poder a los líderes de los partidos políticos para determinar quién debía presentarse como candidato, en aras de la obtención de altos porcentajes de votación.

### **2.3.2.2. Ilusión de empate entre listas.**

De acuerdo a las reglas de la fórmula de decisión del Sistema Binominal<sup>130</sup>, se generaba la situación de que tendía al “empate” entre las dos listas con mayores votaciones, pues si una no podía doblar a la otra, ambas tenían derecho a un escaño, aun cuando en razón de los votos recibidos por los candidatos individualmente considerados, el resultado fuera distinto. De ahí que este empate no fuera real en cuanto a la idea de “una persona un voto”, sino que en la consecuencia de igualar a las dos primeras mayorías. Y, por el contrario, si el “empate” no ocurría, esto es, si es que una lista doblaba a aquella que le seguía con segunda mayoría “borraba a la minoría de toda representación en el distrito o circunscripción.”<sup>131</sup>

De esta manera, “la elección de dos senadores por circunscripción y dos diputados por distrito, genera un empate artificial entre aquella lista que obtiene un 66% y un 34%. Igualando la primera y segunda mayoría en cada selección, sin que se cumpla el principio democrático del gobierno de las mayorías.”<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Infra. Pág. 92.

<sup>131</sup> AUTH, P. 2014. Los efectos positivos del fin del sistema binominal. [en línea] Claves de políticas públicas. Serie: Claves Binominal. Instituto de políticas públicas UDP. Octubre 2014. Facultad de Economía y Empresa. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. Pág. 2. [http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/384/Los\\_efectos\\_positivos\\_del\\_fin\\_del\\_sistema\\_binominal.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/384/Los_efectos_positivos_del_fin_del_sistema_binominal.pdf) [consulta: 13 de junio de 2016].

<sup>132</sup> FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Análisis Reforma al Sistema Electoral. Pág. 1. [en línea] <http://www.partidohumanista.cl/v2/wp-content/uploads/2015/03/Reforma-del-Binominal-1.pdf> [consulta: 13 de junio de 2016].



### 2.3.2.3. Desigualdad del voto.

Esta crítica está fundada, no en el valor intrínseco que pueda tener el voto de cada votante individualmente considerado, si no que en la cantidad de votantes que podía determinar la elección de un candidato. Es decir, la crítica se centró en la forma de división geográfica que se utilizó para determinar las circunscripciones senatoriales y los distritos.

Lo complejo de llevar a la práctica el principio democrático de “una persona un voto” es su combinación con la representación territorial y la división que se hará del territorio que representará el Senador o el Diputado. Ello, porque una vez electos los candidatos, la representación en las ambas Cámaras del Congreso no es por territorio geográfico, sino que por persona, pues el valor del voto de cada miembro no se divide por el porcentaje de representación territorial, sino que todos de los miembros del Congreso valen lo mismo.

Lo anterior manifestó grandes asimetrías en el Sistema Binominal respecto del peso de un votante, donde “90.000 votantes de la undécima región equivalen a 2.600.000 electores de la región metropolitana oriente, pues en ambos casos se eligen dos senadores. Esto impide que se cumpla con el principio democrático de la igualdad de votos.”<sup>133</sup>

Dentro de las razones que se han esgrimido para justificar la desigualdad de los votos entre una circunscripción y otra, entre un distrito y otro, cobran fuerza las que dicen relación con el trasfondo político que se pretendía mantener por la Dictadura, al dividir matemáticamente al país en aras de privilegiar a las fuerzas de colación de la derecha chilena<sup>134</sup>, fenómeno conocido como *gerrymandering*.

Ello, entonces, está en directa relación con la representación que tiene cada una de las regiones de Chile, donde la densidad poblacional varía ampliamente dependiendo de la latitud y de la extensión de territorio que abarquen y que a fin de cuentas generaba esta distorsión de

---

<sup>133</sup> Ibíd. Pág. 1.

<sup>134</sup> VON BAER, E. 2009. Op. cit. Pág. 193; FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Op. cit. Pág. 1; AUTH, P. 2014. Op. cit. Pág. 5.

que cada región, independiente del número de sus electores, tenía el mismo peso frente a la toma de decisiones, pues todas ellas elegían a dos senadores dado que las circunscripciones senatoriales estaban definidas por las regiones del país.

#### **2.3.2.4. Discriminación de independientes.**

Como se mencionó, el Sistema Binominal permitía que sólo los pactos o colaciones así inscritas se agruparan en listas de dos candidatos por cada distrito o circunscripción senatorial, debiendo los independientes correr por cuenta propia sin posibilidad de agrupación, lo que generaba una desigualdad que era difícil de sortear por este tipo de candidato, quien, para “[ingresar] al Parlamento debe al menos llegar segundo, ganándole a la Alianza o a la Nueva Mayoría. Esto ha ocurrido en menos de veinte ocasiones en los más de 970 diputados y senadores que se han elegido desde 1989.”<sup>135</sup>

Esta situación transgredía “el principio democrático que todo ciudadano puede tener el derecho a elegir y ser elegido en igualdad de condiciones,”<sup>136</sup> porque el candidato independiente claramente se encuentra en una posición desventajosa, al competir en contra de listas de pactos electorales que al agrupar dos candidatos por lista probablemente conseguirán reunir más votos.

#### **2.3.2.5. Exclusión de terceras / cuartas fuerzas.**

Adicionalmente a lo que les sucedía a los candidatos independientes, con la imposibilidad de conformar listas binominales, la situación de que reiteradamente fueran las dos primeras mayorías quienes se adjudicaban los escaños disponibles, en razón del total de votos emitidos para cada una de ellas, generaba una situación compleja también para los partidos políticos constituidos, y que se presentaban con listas binominales que no alcanzaban una representación superior al 25%.

---

<sup>135</sup> AUTH, P. 2014. Op. cit. Pág. 3.

<sup>136</sup> FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Op. cit. Pág. 2.

Esta circunstancia presentaba un claro desincentivo a la formación de nuevos partidos políticos y nuevas coaliciones o pactos por la escasa probabilidad de conseguir escaños, aun cuando sus candidatos pudieran igualar o superar en votos a los candidatos de los pactos mayoritarios.

Dicha situación le sucedió en una serie de oportunidades al Partido Comunista, el que contando con listas inscritas, se constituía como la tercera o cuarta fuerza en las votaciones pero no conseguía ser representado en el Congreso, aun cuando en oportunidades sus candidatos, individualmente considerados, hayan podido conseguir gran cantidad de votos. Ello forzaba “un duopolio político artificial que atenta contra la diversidad democrática.”<sup>137</sup>

Sin perjuicio de este efecto de desincentivo, ello no tuvo mucho eco en la práctica, pues no impidió la formación de nuevas fuerzas políticas en los últimos años que hoy se constituyen como partidos políticos emergentes.

#### **2.3.2.6. Difícil entrada de minorías.**

En el mismo sentido que se ha señalado, la configuración del sistema electoral binominal hacía muy compleja la entrada de minorías al Congreso, pues quien quiera “ingresar hoy al poder legislativo debe orientarse a representar los sentidos comúnmente mayoritarios y no las pasiones minoritarias, por intensas y significativas que sean.”<sup>138</sup>

En este sentido, y como se adelantara ya al tratar el tema de la representatividad, la no adhesión de las minorías a grandes pactos o alianzas, se traducía en su desaparición forzada, más aún si la primera mayoría alcanzaba el doblaje, adjudicándose los dos escaños disponibles.

Así, el binominal no contemplaba ningún mecanismo de entrada para las minorías que no implicara el ceder en sus posturas “radicales” (muchas veces las esenciales) y ofrecer consenso con grandes coaliciones. “La ausencia de mecanismos de entrada para las minorías colisio-

---

<sup>137</sup> Ibíd. Pág. 2.

<sup>138</sup> AUTH, P. 2014. Op. cit. Pág. 4.

na con aquel principio democrático muy olvidado: la democracia es el gobierno de las mayorías con respeto y participación de las minorías.”<sup>139</sup>

### **2.3.2.7. Escaso incentivo a la competencia y previsibilidad del resultado.**

Esta crítica se fundamenta en la idea del falso empate que genera el Sistema Binominal al “igualar” a las dos primeras mayorías en caso de que la primera no doble a la segunda. Esta situación generaba que “en la gran mayoría de los distritos y circunscripciones el resultado esperado es un empate entre las dos grandes coaliciones políticas. La posibilidad de que una lista doble a la otra es francamente excepcional. Se espera que gane uno del bloque del gobierno y otro del bloque opositor, y en la mayoría de los casos ni si quiera hay muchas dudas respecto de quien será el elegido al interior del bloque.”<sup>140</sup>

Con este escenario de previsibilidad, eran escasos los candidatos que no forman parte de los grandes pactos, no se generaban incentivos para la formación de listas y por ende, tampoco incentivos para la competencia, pues la práctica que los partidos políticos le dieron al sistema electoral permitiría conocer a priori quien podía obtener un escaño. Así, el tema de la participación y competencia electoral, se reducía a una negociación por el nombre del candidato elegido por el partido. Por lo mismo, la competencia se trasladaba al interior de las listas, idea que según Nohlen “sustrae importancia al acto electoral.”<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Op. cit. Pág. 2.

<sup>140</sup> AUTH, P. 2014. Op. cit. Pág. 3.

<sup>141</sup> NOHLEN, D. 2006. La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. [en línea] En: Revista de ciencia política (Santiago). Vol Nº 26, n.1. Santiago. Pp. 191-200. Pág. 200. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100012&script=sci_arttext) [citado 13 de junio de 2016].

### **3. Gestación de la Reforma electoral.**

Debido a la existencia de una serie de falencias detectadas desde la misma puesta en marcha del Sistema Binominal, durante su vigencia se presentaron al Congreso más de 20 proyectos de reforma, de los cuales ninguno logró la aprobación en ambas de sus Cámaras<sup>142</sup>.

Dentro las principales dificultades que se evidenciaron a los largo de los 25 años de vigencia de este sistema, estuvo la circunstancia de que quienes estaban llamados a reformarla, eran quienes se iban a ver directamente afectados por su modificación. En adición a ello, estaba el complejo escenario político en que se pone en marcha, la existencia de una serie de instituciones de corte autoritario y lo que significa el cambio de paradigma que representaba una mayoría de izquierda en el gobierno. Por lo mismo, se debió buscar, por los nuevos gobiernos, escenarios de consenso con la oposición dentro de los que no figuraba una reforma al sistema electoral y que podía conducir luego, que no mantuvieran una alta presencia en el Congreso.

La reforma constitucional de 2005, se configuró como el primer atisbo de consenso en orden a modificar el sistema electoral propiamente tal. Dicha reforma, que fue parte de un paquete de negociaciones necesarias para el logro de su consolidación.

Luego de ello, el siguiente gran avance correspondió a la reforma constitucional de 2015, mediante la Ley Orgánica Constitucional N° 20.725, la que eliminó el guarismo “120” del Artículo 47 de la Constitución Política de la República, dejándose la completa determinación del sistema electoral a la correspondiente L.O.C., lo que en definitiva reducía los quórums de reforma.

Con esta reforma, sumado al expreso mandato constitucional que había regido desde 1989, todos los pormenores de la regulación del sistema electoral quedaron completamente entregados a su correspondiente L.O.C. N° 18.700 de 1988.

---

<sup>142</sup> FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Op. cit. Pág. 1.

### **3.1. Antecedentes históricos de la Reforma electoral.**

#### **3.1.1. Propuestas de Reforma electoral durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin**

En cuanto a la historia electoral de los últimos años, es importante mencionar que durante el gobierno del Presidente Aylwin se intentaron una serie de reformas al Sistema Binominal, pero que fueron negociadas en conjunto con otras - como la de reforma del quórum del Capítulo IV de la Constitución relativo a las reformas constitucionales - sin que en dicha oportunidad pudiera tener eco la modificación de sistema de elecciones. Sin embargo, se consiguió a cambio un aumento de las circunscripciones senatoriales de manera que se disminuyera la relevancia de los senadores que no habían sido elegidos democráticamente. En esa misma oportunidad se comprometió el apoyo del partido político Renovación Nacional, sin que en lo sucesivo se pudieran alcanzar acuerdos<sup>143</sup>.

#### **3.1.2. Propuestas de Reforma electoral del Presidente Ricardo Lagos**

Luego de ello, en el año 2000, bajo el mandato del Presidente Ricardo Lagos Escobar, se solicitó al Presidente del Senado que se organizara un grupo de trabajo en el que se incluyera la participación de todos los sectores políticos para consolidar una reforma constitucional, que además considerara terminar con el sistema electoral binominal y con los llamados “enclaves autoritarios”, con el objeto de superar los estándares democráticos de la Carta Fundamental vigente a la época. Sin perjuicio de ello, y por las desavenencias con la oposición, ésta se restó de participar.

Para salvar este escenario, Lagos Escobar instó, en cuatro de los seis mensajes que formuló al Congreso Pleno, a poner término al sistema binominal sosteniendo que “era un cáncer que corroía la Democracia chilena y que no estaba acorde con nuestras tradiciones.”<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Historia de la Ley. Boletín N° 9.326-07-1. Pág. 13. Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9742](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9742)

<sup>144</sup> *Ibíd.* Pág. 15.

Casi al término del mandato del Presidente Ricardo Lagos, pese a la consolidación la reforma constitucional de 2005, no fue posible terminar con el sistema electoral binominal. Sin perjuicio de ello, y tras la insistencia del gobierno en su modificación, se logró sustraerlo de la Constitución trasladándolo a la respectiva L.O.C., como ya se ha mencionado.

Con fecha 19 de diciembre de 2005, Lagos volvió a enviar un proyecto de reforma constitucional que contenía un sistema electoral proporcional y que pretendía considerar las diversidades regionales del país, pero que, nuevamente no tuvo eco por no alcanzar los quórum requeridos en ambas Cámara. Por ello, recurrió finalmente al Tribunal Constitucional debido al rechazo de su insistencia ante el Senado, quien falló a su favor. Pese a ello, y luego de ser admitido, el proyecto no fue nunca discutido<sup>145</sup>.

### **3.1.3. La propuesta de Reforma Electoral de la Presidenta Michelle Bachelet (Primer período presidencial)**

En el primer gobierno de Michelle Bachelet, particularmente el año 2006, se creó una Comisión Especial que encabezó el Sr. Edgardo Böeninger - quien fuera Ministro Secretario General de la Presidencia del gobierno de Patricio Alwyn y ex Senador designado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle - y que fue conocida, por lo mismo, como la Comisión Böeninger.

El proyecto elaborado en este contexto, propuso cambios en el número de Diputados y Senadores, elevando los primeros a 150 y segundos a 50. Propuso un sistema de cuotas para incorporar más mujeres y, también planteó modificar el número de Diputados y Senadores electos por circunscripción, a un número variable entre 2 y 8 escaños por territorio electoral.

Sin perjuicio de los esfuerzo, dicha iniciativa tampoco tuvo mucha adherencia en los partidarios del gobierno, y menos en la oposición, por lo que no logró convertirse en ley.

---

<sup>145</sup> Ibíd. Pág. 16.

### **3.1.4. Propuestas de Reforma electoral durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera.**

Durante el gobierno de Sebastián Piñera, también se intentaron reformas de modificación del Sistema Binominal. Particularmente, en julio del 2013 se anunció por parte del gobierno el envío de un proyecto de ley para la reforma del antiguo sistema de elecciones y que entraría en vigencia a partir del 2017, en la subsiguiente elección.

En cuanto al proyecto mismo presentado, proponía modificar levemente el número de miembros que formarían parte del Congreso, pues propuso sólo el aumento de dos senadores, elevándose a 40 miembros y manteniendo en 120 el número de diputados.

En cuanto a la distribución territorial, disminuía el número de distritos a 30. Ello implicó que se aumentara en distinto número, la cantidad de diputados a elegir por cada distrito, cuestión que dependería de la población. La nueva redistribución contemplaba que en cuatro de ellos se elegirían seis diputados, en 22 se elegirían cuatro y en otros cuatro, se elegirían sólo dos miembros. Para el caso del Senado, propuso la incorporación de una nueva circunscripción sólo para la nueva Región de Arica y Parinacota, quedando la Región de Los Ríos como parte de la Región de Los Lagos, sin que esta división territorial pudiera manifestarse en las elecciones.

Durante ese mismo período, se lanzó una nueva propuesta de reforma al sistema binominal y la que fue el resultado del trabajo conjunto de miembros del partido político Democracia Cristiana - miembro de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia - y de Renovación Nacional - parte de la coalición Alianza por Chile<sup>146</sup>.

Dicho proyecto propuso aumentar a 150 el número de diputados, y, al igual que en gobierno del Presidente Sebastián Piñera, el número de senadores aumentaba a 40.

---

<sup>146</sup> Hoy Nueva Mayoría y Chile Vamos, según su nueva denominación.



Junto con ello, en cuanto a la fórmula de decisión, se pretendía pasar a un sistema proporcional pero sólo para el caso de los diputados. Para el Senado, la forma de elección seguiría siendo el sistema binominal.

En relación a las circunscripciones, el número de distritos se reducía a 28, lo que también trajo consigo que se eligiera distinto número de diputados en cada uno de ellos (entre 3 y 8). Con estas ideas se pretendía dar más posibilidades de inclusión a las minorías, pues ya no solo podían llegar a ser electas las dos colaciones más grandes del país, sino que conglomerados de ideas minoritarias y así aumentar la representatividad. Además, propuso la creación de 8 senadores de carácter nacional.

Igualmente, durante el gobierno del Presidente Piñera se aprobaron reformas al Sistema Electoral en general, como la dictación de la Ley N° 20.640 de 2012 de Sistema de Elecciones Primarias que le da un marco legal a este tipo de elecciones al interior de los partidos políticos, la Ley N° 20.568 de 2012 que establece la inscripción automática y el voto voluntario y que permitió aumentar el número de electores en el padrón en 5 millones de chilenos y chilenas, y la Ley N° 20.678 sobre la elección directa de los consejeros regionales, que modificó su antigua forma de elección, realizada por los concejales de cada provincia.

### **3.1.5. La propuesta de Reforma Electoral de la Presidenta Michelle Bachelet (Segundo período presidencial)**

El proyecto de ley presentado por la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, el 23 de abril de 2014, que propuso el remplazo del sistema electoral binominal por un sistema de representación proporcional e inclusivo, y que mejora la representatividad en el Congreso, fue la iniciativa que finalmente obtuvo la aprobación necesaria por parte de los parlamentarios para convertirse en Ley de la República.

No fueron pocos los proyectos elaborados tanto por juristas, profesores, parlamentarios y miembros del gobierno que intentaron modificar en mayor o menor medida el sistema de elec-

ciones, sin que se consiguieran los quórum necesarios para una modificación completa, como los ejemplos ya mencionados. Así, y luego de una larga de historia de intentos, durante el segundo gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet, período 2014-2018, se logró una mayoría consistente para la reforma y que fue buscada por una gran amplitud de miembros del oficialismo en el Congreso, contando también con la aprobación de algunos miembros de la oposición.

En este sentido, la reforma, impulsada por mensaje presidencial, requería los votos de 72 diputados y de 23 senadores, que para algunas de las reformas planteadas contó con amplio apoyo, mientras que en otras el umbral de diferencia para la aprobación fue mínimo.

Por otro lado, y en cuanto a la gestación misma de la reforma, el proyecto aprobado y que hoy es ley de la República, tuvo en consideración “todos los estudios que sobre el particular se han publicado en las últimas décadas. Destacan, particularmente, los resultados de la Comisión Especial que, por iniciativa de la Presidenta Bachelet, encabezó Edgardo Böeninger el años 2006.”<sup>147</sup> A mayor abundamiento, consta que se tomaron en cuenta muchos de proyectos de ley del pasado, incluyendo los mensajes que “en su oportunidad presentaron los ex Presidentes Aylwin, Frei y Lagos.”<sup>148</sup> Consta también de los registros que “una serie de otros proyectos fueron presentados mediante moción parlamentaria, y que han sido patrocinados por la iniciativa particular que, hasta la fecha de la reforma, se permitía.”<sup>149</sup>

En lo relativo a la discusión misma en el Congreso, luego de su aprobación en la Cámara de Diputados, ésta tuvo a lo menos 9 tópicos que fueron tratados en una sesión del Senado, el día 13 de enero de 2015, que se inició cercana a las 9:00 am y que habría terminado el día 14 del mismo mes, tras casi 21 horas de intenso debate.

---

<sup>147</sup> Informe de la Comisión de Constitución, legislación y justicia recaído en el proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del congreso nacional. Boletín Nº 9.326 - 07 - 1. Pág. 4. Disponible en línea: [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9742](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9742)

<sup>148</sup> Ibíd. Pág. 4.

<sup>149</sup> Disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=9742](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9742)

Finalmente, la iniciativa se aprobó bajo la Ley Orgánica Constitucional N° 20.840, que entra en vigencia a partir del 5 de mayo de 2015, y que sustituyó el sistema electoral binominal por un nuevo sistema electoral proporcional, inclusivo y fortalecedor de la representatividad del Congreso Nacional.

En estricto rigor la Ley Orgánica Constitucional N° 20.840 de 2015 introdujo modificaciones en su homóloga, ley N° 18.700 de 1988 sobre Votaciones populares y Escrutinios, en lo relativo al sistema de elección de los parlamentarios, a fin de introducir el nuevo sistema electoral, y que en lo demás se mantiene plenamente vigente.

Adicionalmente la ley N° 20.840 de 2015 introdujo también modificaciones en la Ley N° 20.640 sobre elecciones primarias, y Ley Orgánica Constitucional N° 18.603 de Partidos Políticos.

#### **4. El nuevo Sistema electoral chileno.**

A continuación se expone el contenido de la reforma electoral, partiendo por el proyecto de ley para luego explicar los elementos que configuran el nuevo sistema electoral “proporcional e inclusivo”.

##### **4.1. El contenido del proyecto de Ley de Reforma electoral.**

Como ya se ha hecho referencia, el proyecto de ley de reforma electoral se presentó ante el Congreso en abril de 2014, bajo el Mensaje Presidencial Boletín N°076-362. En concreto, éste se planteó originalmente seis objetivos en torno a los cuales se articuló el nuevo sistema electoral, que recogen la mayoría de las críticas que se irguieron en contra del sistema binominal.

El primero de ellos consistió en reducir la desigualdad de voto, haciéndose cargo de la crítica que identificó la disparidad de valor del voto y que dependía del lugar en que se emitiera. Esta circunstancia justificó que el proyecto propusiera aumentar el número de parlamentarios,

para que de esta manera, sin variar necesariamente la división geográfica, se logre adecuar de mejor manera la representación en el Congreso al número de votantes por distrito y circunscripción senatorial.

El segundo objetivo de la reforma electoral fue permitir la inclusión y representación de todas las corrientes políticas significativas en el Congreso, tras la evidencia de las barreras de entrada prácticas que implicó el Sistema Binominal y que dificultó la integración de terceras fuerzas políticas e independientes. Para ello, se planteó la reducción del número de distritos y el correlativo aumento de su magnitud, entendiéndose que ello permitirá que aquellos sectores que obtienen una significativa, pero aún minoritaria cantidad de votos, logren representación en el Congreso.

El tercer objetivo fue incrementar la competitividad e incertidumbre respecto de los resultados de las elecciones parlamentarias. Ello, pues la crítica apuntaba, como ya se mencionó, a que por la existencia de solo dos escaños por circunscripción senatorial y distritos, los que eran asignados a las dos primeras coaliciones mayorías, se generaba una altísima predictibilidad respecto de las facciones políticas que sería electas. Además de ello, los partidos políticos, al elaborar las listas de presentación de candidaturas, designaban cuáles dos candidatos competirían en cada distrito o circunscripción, según su conveniencia, manipulando y limitando la participación de la ciudadanía, y haciendo sumamente previsible qué candidato resultaría ganador. Es por ello que el proyecto de ley se propuso que en cada territorio electoral, la lista de candidaturas pueda componerse por más candidatos de los que efectivamente se escogen, así la competencia que antes se producía al interior del partido, se debería desarrollar frente a la ciudadanía y en las elecciones.

En cuarto lugar, el proyecto se propuso conjugar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías, también haciendo eco de las críticas. Para ello, los distritos y circunscripciones senatoriales escogerán un mínimo de tres parlamentarios, pero la mayoría de ellos escogerá entre cinco y ocho. Esta situación favorece tanto la representación que puedan lograr las minorías, como que se exprese en los escaños obtenidos en el Congreso la ventaja de votos de un sector por sobre otro.

El quinto objetivo de la reforma electoral fue promover que el Congreso refleje la diversidad de la sociedad, lo que se logrará junto con el aumento de la magnitud de los distritos y circunscripciones, con el número de candidatos que integrarán las listas, ya que se incentiva a los partidos, a presentar candidatos que representen la diversidad social.

El sexto y último objetivo propuesto, fue evitar que quedaran fuera de la adjudicación de escaños aquellos candidatos que obtuvieron grandes votaciones, que fue uno de los efectos indeseados más importantes del sistema binominal, y que generó la mayor cantidad de críticas, la frustración de la ciudadanía y del candidato, por supuesto. El proyecto señala que dicho efecto no se producirá en los distritos que elegirán cinco o más escaños, y que sólo excepcionalmente podría producirse en los distritos o circunscripciones pequeñas, que escogen tres o cuatro escaños.

Por consiguiente, en razón de los objetivos propuestos, y en su mayoría representando y subsanando los defectos observados durante la vigencia del sistema electoral, el contenido del proyecto de ley se estructuró en torno a la modificación de las siguientes materias del sistema electoral.

- Modificación de la distribución territorial de distritos para la elección de diputados y de circunscripciones senatoriales para la elección de senadores.
- Aumento de la magnitud de los distritos y circunscripciones senatoriales.
- Aumento del número de candidatos que se podrán presentar por lista en cada territorio electoral y limitación en cuanto a que los candidatos o candidatas del mismo sexo no pueden superar el 60% de la composición de las listas.
- Introducción de la Fórmula de asignación de escaños D'Hondt.

Además de los objetivos que se planteó la reforma del Sistema Binominal, el Mensaje Presidencial señaló como uno de sus principios inspiradores fundamentales - en relación a la Bicameralidad del Congreso Nacional y la nueva distribución de los escaños a nivel nacional - que el “proyecto se inscribe en el contexto de la tradición republicana chilena, en el sentido que cada una de las Cámaras responderá, principalmente, a un principio de representación particular. En el caso del Senado, el criterio básico es el equilibrio entre los distintos territorios. Tratándose de la Cámara de Diputados, el principio rector debe ser la igualdad en el voto de todos los chilenos.” Sin embargo, a continuación se señala que en el proyecto de reforma, estos principios no se aplican de modo absoluto, sino relativo, “de esta manera, el criterio del equilibrio territorial no obsta a que, en el Senado, se consulte – de manera complementaria - una mayor representación relativa para las zonas más pobladas... Por otra parte, en cuanto a la Cámara de Diputados, el proyecto propone conciliar el principio de igualdad de voto con el propósito de no castigar en demasía la representación política de las zonas extremas del territorio.”

Por último, cabe traer a colación que el proyecto de ley fue objeto de un requerimiento de inconstitucionalidad por parte de un grupo de Senadores pertenecientes a los partidos Unidad Demócrata Independiente y Renovación Nacional, el que fue rechazado.

## **4.2. Descripción del nuevo sistema electoral.**

A continuación se expone una descripción del nuevo sistema electoral de parlamentarios del Congreso, en razón de sus elementos: circunscripciones electorales, formas de participación, forma de votación y fórmula de decisión.

### **4.2.1. Circunscripciones electorales.**

Territorialmente, la distribución de circunscripciones y distritos varió considerablemente en razón de la reforma electoral, pero ambas mantuvieron su característica de ser las unas y las otras circunscripciones plurinominales, cuyo tamaño varía de pequeño a mediano. La siguiente

tabla N°3 explica lo anterior, donde se muestra a cantidad de distritos de magnitud pequeña (16) y de magnitud mediana (12) que existen actualmente.

**Tabla N° 3: Magnitud de Distritos de la Cámara de Diputados desde 2015**

Magnitud de los distritos	N° de distritos
Pequeño (2 a 5 escaños)	16
Mediano (6 a 10 escaños)	12
Grande (más de 10 escaños)	-
Total	28

**Fuente:** Elaboración Propia

En cuanto a la elección de diputados, actualmente existen 28 distritos - de los 60 del antiguo sistema -, en los cuáles se elegirán de tres a ocho diputados, dependiendo de la cantidad de población electoral que en cada uno de ellos se identifique en el último censo oficial del país. El número total de diputados es 155, cuya distribución actual por distrito está graficada de acuerdo a la tabla N°4 a continuación. Sin perjuicio de ello, la distribución de esos 155 escaños, es decir, el número de diputados que elegirá cada distrito, será determinada por el Consejo Directivo del Servicio Electoral, el que asignará cuántos escaños corresponderá a cada uno de acuerdo al censo, información que se actualizará cada 10 años, de acuerdo a lo establecido en el artículo 179 bis de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y escrutinios.

La distribución de escaños por Distrito para las próximas elecciones queda entonces como sigue, de acuerdo a la información oficial del último Censo:

**Tabla N° 4: Nueva distribución de Distritos de la Cámara de Diputados**

<b>Distrito</b>	<b>Comunas</b>	<b>Región</b>	<b>N° de Diputados</b>
1°	Arica, Camarones, Putre, y General Lagos	Arica y Parinacota	3
2°	Iquique, Alto Hospicio, Huara, Camiña, Colchane, Pica y Pozo Almonte.	Tarapacá	3
3°	Tocopilla, María Elena, Calama, Ollague San Pedro de Atacama, Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal.	Antofagasta	5
4°	Chañaral, Diego de Almagro, Copiapó Caldera, Tierra Amarilla, Vallenar, Freiriña Huasco y Alto del Carmen.	Atacama	5
5°	La Serena, La Higuera, Vicuña, Pailhuano, Andacollo, Coquimbo, Ovalle, Río Hurtado, Combarbal, Punitaqui, Monte Patria, Illapel, Salamanca, Los Vilos y Canela.	Coquimbo	7
6°	La Ligua, Petorca, Cabildo, Papudo, Zapallar, Pucuncavi, Quintero, Nogales, Calera, La Cruz, Quillota, Hijuelas, Los Andes, San Esteban, Calle Larga, Rinconada, San Felipe, Putaendo, Santa María, Panquehue, Llaillay, Catemu, Olmué Limache, Villa Alemana y Quilpue.	Valparaíso	8
7°	Valparaíso, Juan Fernández, Isla de Pascua, Viña del Mar, Concón, San Antonio, Santo Domingo, Cartagena, El Tabo, El Quisco, Algarrobo y Casablanca.	Valparaíso	8



8°	Colina, Lampa, Tiltil, Quilicura, Pudahuel, Estación Central, Cerrillos y Maipú.	Metropolitana	8
9°	Conchalí, Renca, Huechuraba, Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado, Recoleta e Independencia	Metropolitana	7
10°	Providencia, Ñuñoa, Santiago, Macul, San Joaquín y La Granja	Metropolitana	8
11°	Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina y Peñalolén	Metropolitana	6
12°	La Florida, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo y La Pintana	Metropolitana	7
13°	El Bosque, La Cisterna, San Ramón, Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y Lo Espejo.	Metropolitana	5
14°	San Bernardo, Buin, Paine, Calera de Tango, Talagante, Peñaflores, El Monte, Isla de Maipo, Melipilla, María Pinto, Curacaví, Alhué, San Pedro y Padre Hurtado.	Metropolitana	6
15°	Rancagua, Mostazal, Graneros, Codegua, Machalí, Requínoa, Rengo, Olivares, Doñihue, Coinco, Coltauco, Quinta de Tilcoco y Malloa.	De O'Higgins	5

16°	San Fernando, Chimbarongo, San Vicente, Peumo, Pichidegua, Las Cabras, Placilla, Nancagua, Chépica, Santa Cruz, Lolol, Pumanque, Palmilla, Peralillo, Navidad, Litueche, La Estrella, Pichilemu, Marchigüe y Paredones.	De O'Higgins	4
17°	Curicó, Teno, Romeral, Molina, Sagrada Familia, Hualañé, Licantén, Vichuquén, Rauco, Talca, Curepto, Constitución, Empedrado, Penciahue, Maule, San Clemente, Pelarco, Río Claro y San Rafael	Del Maule	7
18°	Linares, Colbún, San Javier, Villa Alegre, Yervas Buenas, Longaví, Retiro, Parral, Cauquenes, Pelluhue y Chanco	Del Maule	4
19°	Chillán, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Pemuco, Yungay, Chillán Viejo, San Fabián, Ñiquén, San Carlos, San Nicolás, Ninhue, Quirihue, Cobquecura, Treguaco, Portezuelo, Coelemu, Ránquil, Quillón, Bulnes, Cabrero y Yumbel,	Del Bío Bío	5
20°	Talcahuano, Hualpén, Concepción, San Pedro de la Paz, Chiguayante, Tomé, Penco, Florida, Hualqui, Coronel y Santa Juana,	Del Bío Bío	8

21°	Lota, Lebu, Arauco, Curanilahue, Los Álamos, Cañete, Contulmo, Tirúa, Los Ángeles, Tucapel, Antuco, Quilleco, Alto Biobío, Santa Bárbara, Quilaco, Mulchén, Negrete, Nacimiento, San Rosendo y Laja	Del Bío Bío	5
22°	Angol, Renaico, Collipulli, Ercilla, Los Sauces, Purén, Lumaco, Traiguén, Victoria, Curacautín, Lonquimay, Melipeuco, Vilcún, Lautaro, Perquenco y Galvarino	De La Araucanía	4
23°	Temuco, Padre Las Casas, Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Cholchol, Teodoro Schmidt, Freire, Pitrufquén, Cunco, Pucón, Curarrehue, Villarrica, Loncoche, Gorbea y Toltén	De La Araucanía	7
24°	Valdivia, Lanco, Mariquina, Máfil, Corral, Panguipulli, Los Lagos, Futrono, Lago Ranco, Río Bueno, La Unión y Paillaco.	De Los Ríos	5
25°	Osorno, San Juan de la Costa, San Pablo, Puyehue, Río Negro, Purranque, Puerto Octay, Fresia, Frutillar, Llanquihue, Puerto Varas y Los Muermos.	De Los Lagos	4
26°	Puerto Montt, Cochamó, Maullín, Calbuco, Castro, Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Chonchi, Queilén, Quellón, Chaitén, Hualaihué, Futaleufú y Palena	De Los Lagos	5

27°	Coihaique, Lago Verde, Aisén, Cisnes, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, O'Higgins y Tortel.	De Aysen	3
28°	Natales, Torres del Paine, Punta Arenas, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Porvenir, Primavera, Timaukel, Cabo de Hornos y Antártica.	De Magallanes y Antártica chilena	3

**Fuente:** Elaboración Propia

Para el caso de las elecciones del Senado, la actual ley establece que se escogen 50 miembros, aumentando los anteriores 38 cupos del sistema binominal, donde cada región constituye una circunscripción senatorial que escoge un mínimo de 2 senadores.

La distribución de circunscripciones senatoriales es la siguiente:

**Tabla N°5: Distribución de escaños por Circunscripción Senatorial**

<b>Circunscripción</b>	<b>Región</b>	<b>Nº de Senadores</b>
1°	Arica y Parinacota	2
2°	Tarapacá	2
3°	Antofagasta	3
4°	Atacama	2
5°	Coquimbo	3
6°	Valparaíso	5
7°	Metroplítana	5
8°	De O'Higgins	3

9°	Del Maule	5
10°	Del Bío Bío	5
11°	De La Araucanía	5
12°	De Los Ríos	3
13°	De Los Lagos	3
14°	De Aisén	2
15°	De Magallanes y la Antártica chilena	2

**Fuente:** Elaboración propia

Debido a la parcialidad con que se escogen los miembros del Senado, al renovarse cada 4 años la mitad ellos, el número de senadores determinados por Ley N° 20.840 de 2015, se alcanzará de manera paulatina, conforme a la cantidad de escaños que corresponde renovar en 2018 y 2022, respectivamente.

#### **4.2.2. Forma de candidatura.**

Este punto no se modificó. La forma de participación continúa siendo a través de candidaturas individuales o a través listas de candidatos abiertas, cuando se trata de candidaturas presentadas a través de partidos políticos o pactos de partidos políticos. Pero respecto de la composición de la lista de candidaturas se presenta una de las innovaciones más importantes del nuevo sistema electoral.

Esta innovación se traduce en el intento de configurar una paridad de género en la integración del Congreso, donde en las declaraciones de candidatura a senadores y diputados, ni la cantidad de hombres ni de mujeres podrán superar el 60% del total de candidatos que cada partido o coalición de partidos presente. Esta iniciativa se suma también al incentivo monetario de 500 unidades de fomento por cada candidata electa y que va a beneficio del partido en-

tre los años 2017 y 2029, pudiendo utilizar esos fondos para incentivar actividades y programas para el fomento de la inclusión de la mujer. Además, para las mismas candidatas, existirá un reembolso extra de sus gastos electorales de cargo fiscal, de 0,0100 unidades de fomento por cada voto obtenido, también entre los años 2017 y 2029.

Luego, también se incrementó la cantidad de candidatos que se agrupan en cada lista. En cada distrito o circunscripción senatorial el máximo de candidatos y candidatas a presentarse equivale al número inmediatamente superior al de escaños que corresponde elegir. Es decir, se utiliza la fórmula  $(N+1)$ , donde la cifra máxima de candidatos a presentarse por cada lista es igual al número de escaños que corresponde escoger en esa determinada circunscripción más 1.

El orden de precedencia de los candidatos y candidatas en la cédula electoral es el dispuesto en la declaración de candidaturas presentada por el partido, pacto de partidos o candidatos independientes, pero si no se ha dispuesto orden alguno, será el Servicio Electoral, mediante sorteo, el que determinará el orden de los candidatos en la lista.

#### **4.2.3. Forma de votación.**

A este respecto, la Ley N° 20.840 de 2015 mantuvo sin modificaciones la forma en los votantes deberán expresar el voto, es decir, al votarse en papeletas distintas e independientes por los candidatos y candidatas presidenciales, y por los parlamentarios y parlamentarias, pero una misma jornada electoral. Así, la simultaneidad se mantiene “baja”, replicando además las mismas consecuencias.

Igualmente, la jornada electoral no sufrió cambio alguno en la Ley. 18.700 Sobre Votaciones Populares y Escrutinios a cuyas sus reglas ya se ha hecho mención en este trabajo.

#### 4.2.4. Fórmula de decisión.

Para la distribución de los escaños en las elecciones de Senadores y de la Cámara de Diputados se aplicará la fórmula D'Hondt. Dicha fórmula, como se explicó en el Capítulo II, es un método matemático que permite completar el número de cargos a elegir en proporción a los votos obtenidos por las listas o candidaturas independientes.

En su esencia, consiste en un tipo de fórmula de “Método del Divisor o Promedio más Alto”<sup>150</sup>, y que para el caso, usa como divisores a números enteros, partiendo desde el número uno, y que se asignan sucesivamente hasta el número de escaños a asignar por distrito o circunscripción. Dichos números dividen, cada uno, al número de votos totales obtenidos por cada lista o candidato independiente. Así, en algunos distritos y circunscripciones se divide el número total de votos obtenidos (por cada lista o candidato independiente), por los números enteros del 1 al 5 en el caso de la asignación de escaños del Senado, y del 1 al 8 en el caso de la asignación de escaños de la Cámara de Diputados.

De esta manera, a cada lista se le pueden asignar de 3 a 8 números, que son el resultado de dividir el total de sus votos por el número de escaños disponibles en el correspondiente distrito o circunscripción.

Una vez que cada lista tiene la misma cantidad de números que escaños disponibles, los cargos se asignarán a los números más altos hasta completar el total de escaños. Por ejemplo, si se eligen cinco diputados, cada lista y candidato independiente tendrá cinco valores resultantes de la división, y entre todos esos valores, ocuparán escaños los números más altos.

En caso de empate entre candidatos, sean de una misma lista o no, el Tribunal Calificador de Elecciones procederá en audiencia pública a efectuar un sorteo entre ellos.

---

<sup>150</sup> Infra. Pág. 62.

Lo anterior, se explica mejor con el siguiente ejemplo. El distrito A, escoge 5 candidatos, y se presentan 3 listas y un candidato independiente, siendo el resultado de la votación el siguiente:

**Tabla N° 6: Ejemplo de distribución de escaños del nuevo sistema electoral (Método D'Hondt)**

<b>Lista *</b>	<b>Candidato</b>	<b>N° Votos</b>	<b>Total Votos</b>
Pacto Avanza Chile	A	100	120
	B	20	
Pacto Mayoría Renovada	C	60	140
	D	50	
	E	30	
Pacto Regionalistas Unidos	F	70	80
	G	10	
Candidato Independiente	H	80	80

**Fuente:** Elaboración propia. \*Los nombres de las listas electorales son ficticios.

De acuerdo a la fórmula D'Hondt, el número total de votos obtenidos por cada lista, se divide por los números del 1 al 5, porque 5 son los escaños disponibles. Entonces, el resultado de los valores que corresponden a cada pacto son los siguientes:

<b>Pacto / Divisor</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Pacto Avanza Chile	<b>120</b>	60	40	30	24
Pacto Mayoría Renovada	<b>140</b>	<b>70</b>	46	35	28



Pacto Regionalistas Unidos	<b>80</b>	40	26	20	16
Candidato Independiente	<b>80</b>	40	26	20	16

Luego, se escogen los 5 valores más altos para completar los 5 escaños disponibles:

- 140 votos: Pacto 2 = 1 escaño
- 120: Pacto 1 = 1 escaño
- 80: Pacto 3: 1 escaño
- 80: Pacto 3= 1 escaño
- 70: Pacto 2 = 1 escaño

De esta manera, salvo el Pacto 2, que tendrá derecho a dos escaños, todos los demás pactos, incluso aquel con un solo candidato, tendrá derecho a un escaño. Luego, la asignación de los escaños obtenidos al interior del mismo pacto, sigue la misma regla.

## **5. Reseña de los Sistemas electorales parlamentarios de Latinoamérica.**

Habiendo entonces expuesto las principales características del actual sistema electoral chileno, es importante hacer también una mención a cómo es que en el resto de los países de la región se manifiesta el sistema de elecciones parlamentarias.

Como se ha mencionado, el Sistema Binominal que imperaba en Chile era único en su clase, pues ningún otro sistema del mundo regulaba la elección de parlamentarios de manera similar. De ahí que no fuera posible encasillarlo dentro de fórmulas más tradicionales de decisión - como son la fórmula mayoritaria y la fórmula proporcional - y más bien tuviera rasgos característicos de ambas.

Por lo mismo, vale la pena mencionar cómo es que los demás países del continente y con tradición similar a la de Chile, han organizado las fórmulas de decisión.

Para ello, se ha elaborado un la tabla N° 7 donde se resumen la estructura del Congreso en cada país, la fórmula de decisión, el número de escaños, la magnitud promedio, el número de circunscripciones y el tipo de lista mediante la cual se escoge a los candidatos.

**Tabla N° 7: Sistemas electorales Parlamentarios de Latinoamérica**

<b>País</b>	<b>Congreso</b>	<b>Fórmula de decisión</b>	<b>N° de esc.</b>	<b>Magnitud promedio</b>	<b>N° de circuns.</b>	<b>Tipo de lista</b>
<b>Argentina</b>	Bicameral	Cámara de Diputados: Proporcional Método D'Hondt	257	5,3	23 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Cerrada
		Senado: Mayoría simple 2 escaños a la primera mayoría y un escaño a la segunda mayoría.	72	3		
<b>Bolivia</b>	Bicameral	Cámara de Diputados: Mixto: Proporcional por Método D'Hondt (60) y mayoría relativa (70)	130	6,9	9	Cerrada
		Senado: Proporcional Método D'Hondt	36	4		
<b>Brasil</b>	Bicameral	Cámara de Diputados: Proporcional Método Cociente simple	513	19	27	Abierta
		Senado: Mayoría simple	81	3		

<b>Colombia</b>	Bicameral	Cámara de representantes Proporcional Método de Cifra repartidora con umbral de 50%	166	5	34	Flexible
		Senado Proporcional Cifra reparti- dora con umbral del 3%	102	1	1	
<b>Costa Rica</b>	Unicameral	Proporcional Método Hare Modificado	57	8,1	7	Cerrada
<b>Ecuador</b>	Unicameral	Mixto: 15 escaños de Asambleís- tas Nacionales por método Webster Asambleístas Provinciales y 116 Distritales por fór- mula D'Hondt	137	4,5	1 circunscrip- ción nacional (15) 3 distritos por migrantes (6) 35 provincias y distritos (110)	Cerrada
<b>El Salvador</b>	Unicameral	Proporcional Método Cociente Hare y resto mayor	84	6	14	Abierta
<b>Guatemala</b>	Unicameral	Proporcional Método D'Hondt En departamentos (127) y Lista nacional (31)	158	7,1	22	Cerrado
<b>Honduras</b>	Unicameral	Proporcional Método Hare	128	7,1	18	Abierta

<b>México</b>	Bicameral	Mixto Diputados: Mayoría relativa (300) Proporcional (200)	500	1,2	300 distritos uninominales 5 circuns. plurinominales	Cerrada
		Senado: Mayoría Relativa (64) Primera Minoría (32) Proporcional Método Cociente y resto mayor (32)	128	3	32 provincias federales 1 circuns. plurinominal	
<b>Nicaragua</b>	Unicameral	Proporcional Método Hare	90	5	17	Cerrada
<b>Panamá</b>	Unicameral	Mixto: Mayoría relativa (26)	71	1,7	26 distritos uninominales 13 distritos plurinominales.	Cerrada y abierta
		Proporcional Método Hare (45)				
<b>Paraguay</b>	Bicameral	Proporcional Método D'Hondt	80	4,4	18	Cerrada
			45	-	1 nacional	
<b>Perú</b>	Unicameral	Proporcional Método D'Hondt	130	4,8	26 distritos	Abierta
<b>Uruguay</b>	Bicameral	Cámara de representantse Proporcional D'Hondt	99	5,2	19	Cerrada
		Senado : Prorporcional D'Hondt	31	-	1	
<b>Venezuela</b>	Unicameral	Mixto Mayoría Relativa (110) Proporcional Método D'Hondt (55)	165	1,8	87	Cerrada

**Fuente:** Elaboración en base a Negretto (2006)<sup>151</sup> actualizado con fuentes locales<sup>152 153</sup>

Primeramente, se puede observar que en cuanto a la composición del Congreso, nueve de los países de América Latina, principalmente los países centroamericanos y Venezuela, poseen un Congreso de carácter unicameral. Por otro lado, los siete restantes consagran un Congreso Bicameral, y de ellos todos, salvo México, son países sudamericanos.

En cuanto a la fórmula de decisión, siete de ellos consagran dentro de sus sistemas al método de D'Hondt, de los cuáles sólo Panamá, como representante de los países con Congresos Bicamerales, y Perú, como de los países con Congresos Unicamerales, aplican el método para la elección de todos los parlamentarios. Con la reforma electoral chilena, se elevan a dos los países con congresos bicamerales que aplican en su totalidad el método.

Cabe destacar, que son cinco los países que utilizan sistemas mixtos de distribución de escaños. Dentro de las diversas fórmulas de decisión que se aplican destacan el Método de Hare y la mayoría relativa, ambos aplicados en 4 países uno y otro. Luego, sólo hay dos países - Argentina y Brasil - que incluyen en sus sistema el método de mayoría simple; sólo Colombia aplica el método de Wester, pero únicamente para la elección de asambleístas nacionales (15) y, finalmente, El Salvador es el único país que utiliza el método proporcional Cociente Hare y resto mayor.

En cuanto al número de escaños que se escogen, ellos varían notoriamente de acuerdo al tamaño del país, cuestión obvia si se tiene en cuenta cuáles son los criterios utilizados determinar el número de escaños por circunscripción. Sin perjuicio de las cantidades que escapan a la media, como el caso de México con 500 diputados y 128 senadores, o Brasil como 513 diputados y 81 senadores, la cantidad promedio de diputados para los países de Latinoamérica es de aproximados 150, y para el caso de los senadores, el número aproximado es de 66. El

---

<sup>151</sup> NEGRETTO, G. 2009. Pág. 84.

<sup>152</sup> <http://pdba.georgetown.edu/>

<sup>153</sup> <http://www.electionguide.org/>

caso de Chile en ese escenario encaja en cuanto a que el actual sistema de elecciones contempla 150 diputados y 60 senadores.

Para el caso de los países con Congresos Unicamerales, igualmente hay algunos como Guatemala que se escapan a la media, con 158 representantes. Así, se puede concluir que el número promedio de escaños en estos países es de 100 representantes.

Finalmente, en cuanto a las formas de candidatura, 10 de los países consagran las listas cerradas<sup>154</sup> y sólo 4 de ellos posibilitan una elección a través de listas abiertas.

## **6. Comparación del sistema electoral binominal con el nuevo sistema electoral chileno.**

Habiéndose expuesto las características propias de uno y otro sistema, cabe entonces hacer una comparación, a lo menos respecto de los elementos más definitorios de cada uno y que pueda ejemplificar de una manera más acabada las ventajas que puede representar el nuevo sistema proporcional versus el antiguo sistema binominal.

Para este análisis se revisarán los principales cambios que ofrece el nuevo sistema, para así, preparar el escenario hacia una conclusión respecto de la idoneidad o no de éste en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad en el actual presidencialismo chileno.

### **6.1. Mayor representatividad: Cambio en circunscripciones.**

Una de las modificaciones más importantes que sufrió la L.O.C. N° 18.700, dijo relación con el redistritaje y el cambio en las circunscripciones senatoriales. Ellos, pues se entendió que era el principal factor influyente en una mayor y mejor representatividad y en una mayor equidad del voto. En base a estas ideas, es que se estimó que darle una mayor proporcionalidad al

---

<sup>154</sup> En la Tabla N° 9 la denominación “lista cerrada” incluye a las listas cerradas bloqueadas y las listas cerradas no bloqueadas sin distinción.

sistema, influiría positivamente en la representación y por consiguiente en las fuerzas políticas que pudieran tener voz en el Congreso.

La primera medida tomada en este sentido, fue la de aumentar la magnitud de los distritos, es decir, ampliando el número de senadores y diputados electo por cada circunscripción electoral o distrito. Así, se pasó de la elección de sólo dos escaños a la elección de 3 a 8, en el caso de la Cámara de diputados, y de 3 a 5, en el caso del Senado, según el número de electores del sector. Así, los territorios fueron levemente modificados, siendo el factor distintivo el número de parlamentarios electos por cada circunscripción senatorial y distrito, aumentándolo, principalmente en lugares que se encontraba subrepresentados en ambas Cámaras.

Así, el Senado aumentó en 12 escaños, alcanzando la cifra de 50 miembros, eligiendo de 2 a 5 senadores por circunscripción senatorial, mientras que en la Cámara de diputados aumentó 35 escaños, eligiéndose 155 diputados en 28 distritos, “lo que significa que, en promedio, se elegirán 5.5 diputados por distrito.”<sup>155</sup>

De ello, se puede desprender que estos cambios, en teoría, “generarán incentivos de distinto orden. El más relevante es la reducción de las barreras de entrada que, teóricamente, debiesen funcionar a favor de partidos pequeños y candidatos”<sup>156</sup>. En este mismo sentido, se puede concluir que es posible ser electo con un menor porcentaje de votos si el candidato pertenece a una lista, disminuyendo las barreras de entrada en la medida que aumenta la magnitud del distrito; si en el Sistema Binominal el porcentaje mínimo a obtener para ser electo era de 33%, hoy, con el actual sistema el porcentaje se reduce a 11% en los distritos que reparten 8 escaños<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> AUTH, P. 2014. Op. cit. Pág. 2.

<sup>156</sup> MORALES, M. et. Al. 2014. Reforma al sistema binominal. Análisis, simulaciones y actores. [en línea] Documento de trabajo ICSO N° 1/2014. Observatorio Político-Electoral (OBPE) de la Universidad Diego Portales. Santiago. [http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/05/ICSO\\_DT1\\_2014\\_Morales.pdf](http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/05/ICSO_DT1_2014_Morales.pdf) [consulta: 19 de junio de 2016]. Op. Cit. Pág. 5.

<sup>157</sup> *Ibíd.* Pág. 6.

Adicionalmente, la nueva ley “se apega más al principio de “una persona, un voto”, así, el denominado *malapportionment*, definido en el Capítulo II<sup>158</sup>, se reduce de manera significativa, aunque persiste la sobre-representación del distrito de Atacama (ya sobre-representado con el Sistema Binomial), y la sub-representación de los distritos de la Región Metropolitana (también sub-representados con el Sistema Binomial), conforme al estudio elaborado por el Observatorio electoral de la Universidad Diego Portales<sup>159</sup>, que en la comparación entre el *malapportionment* del actual sistema con el sistema binominal, señala que “de los 28 distritos, 22 mejoran la relación entre el porcentaje de escaños asignados a cada distrito y su porcentaje de población.”<sup>160</sup>

En términos concretos, “en el sistema binominal, el distrito con mayor peso electoral entendido éste como el N° de electores por el diputado electo, correspondía al distrito 6 que tiene 42.025 electores por diputado, mientras que el distrito con menor peso electoral corresponde al distrito 20 con 265.455 electores por diputado, es decir, hay una relación o brecha de 6,32 entre el menor y el mayor. En el caso de nuevo sistema electoral, el distrito con mayor peso electoral corresponde al nuevo distrito 27 con 30.003 electores por diputado, mientras que el de menor peso es el nuevo distrito 9 con 117.382 electores por diputado, lo que genera una relación o brecha de 3,91. Es decir, el nuevo sistema disminuye de manera importante la desigualdad.”<sup>161</sup>

Ahora bien, en cuanto al número de candidatos que pueden presentar los pactos electorales, en el Artículo 4 de la Ley N° 18.700, donde antes se permitía presentar sólo dos candidatos por lista, finalmente consagró la regla de que cada pacto electoral puede presentar un candidato más que el número de escaños por distritos o circunscripciones senatoriales, bajo la regla el “N+1”. Por ejemplo, en el distrito de la región de Arica y Parinacota, donde se escogen actualmente 3 diputados, los pactos podrán presentar 4 candidatos.

---

<sup>158</sup> Infra. Pág.52.

<sup>159</sup> MORALES, M. et. Al. 2014. Op. Cit. Pág. 7.

<sup>160</sup> Ibíd. Pág. 7.

<sup>161</sup> FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Op. cit. Pág. 4.



Finalmente, y como ya se adelantara, la situación del “empate”, que tanto se criticaba respecto del sistema binominal, se reduce pues al aumentar el número de escaños disponibles por distrito o circunscripción senatorial, se rompe con la binominalidad que permitía el sistema, permitiendo el ingreso de una tercera fuerza e independientes.

## **6.2. Situación de los independientes y minorías.**

Sin perjuicio de los avances que se hace en materia de representación a través del aumento de escaños y circunscripciones senatoriales y distritos, el nuevo sistema mantiene la discriminación de los independientes, al indicar como barrera de entrada que los candidatos independientes, para conseguir la inscripción de sus candidaturas, deben conseguir un número de ciudadanos equivalente al 0,5% de los que hubiesen votado en la circunscripción senatorial o distrito en la anterior elección, según lo que hubiera señalado el Tribunal Calificador de Elecciones, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley N° 18.700.

Esta situación, además mantiene la complejidad para la entrada de minorías, pues al establecer un umbral mínimo para la presentación de candidaturas, deja fuera a sectores que igualmente buscan representación en el Congreso, y que pudieran, eventualmente, tener posibilidades de conseguir escaños en algunas circunscripciones senatoriales o distritos con un alto número de puestos disponibles.

Además de ello, al igual que en sistema binominal, el nuevo sistema no permite que los candidatos independientes conformen pactos o listas, según lo indicado en el Artículo 4, inciso 5 de la Ley N° 18.700, el que señala que “Las declaraciones de candidaturas independientes solo podrán contener el nombre de un candidato, cualquier que sea el número de cargos que se trate de proveer”.

Es importante tener en cuenta que, a pesar de que la fórmula de decisión cambió al método D'Hondt, la relevancia para la determinación de escaños continúa en las listas, sin perjuicio de que al interior de los pactos los escaños se continúan distribuyendo bajo la misma fórmula.

Cabe señalar que uno de los defectos más criticados del sistema electoral binominal era que candidatos que participaban fuera de los grandes pactos o coaliciones, aunque obtenían altas votaciones, no lograban adjudicarse un escaño, debido a que el pacto o coalición se adjudicaba los dos escaños del territorio electoral, al sumar los votos obtenidos conjuntamente por sus dos candidatos; aunque individualmente considerados, uno de ellos pudo haber obtenido menos votos que el candidato que participó en forma independiente. Este escenario podría reproducirse con el nuevo sistema electoral chileno, si la cantidad de votos obtenida por un partido político o pacto electoral supera los votos obtenidos por un candidato independiente, y por ende, se adjudica todos los escaños del territorio electoral, aunque luego, al momento de adjudicar los escaños dentro de la lista, resulte que los votos obtenidos por sus candidatos considerados individualmente no superen los votos obtenidos por el candidato independiente.

Esto, sin duda, es una situación que incluso pudiera ser más perjudicial que la situación consagrada en el binominal, pues ahora los candidatos independientes podrían competir con listas que tuvieran hasta 9 candidatos cada una, pues, como se mencionó, los pactos podrán presentar candidatos bajo la regla del “N+1”.

Adicionalmente, en este mismo sentido, el inciso 6 del mismo Artículo 4, señala que “Los candidatos independientes, en todo caso, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas.”

Lo que en definitiva está detrás de esta situación, es el incentivo a la formación de partidos políticos, o a la integración de pactos electorales por parte de los candidatos independientes, en perjuicio de la participación en solitario.

### **6.3. Certidumbre y Previsibilidad.**

Como ya ha podido desprenderse del estudio del nuevo sistema, al aumentar el número de escaños disponibles es posible también aumentar la incertidumbre respecto de los candidatos que finalmente resultarán electos. Otro factor que influye, es que además, la distribución de

los escaños al interior de las listas con derecho a ellos, también es distribuido de manera proporcional, de manera que igualmente se verán representados distintos intereses en caso de que la composición del pacto sea diversa. Por lo mismo, se reducirá la distorsión que se producía con el Sistema Binominal pues “será muy difícil que dentro de un pacto sea un partido el que se lleve todos los parlamentarios elegidos por este territorio, salvo que su votación sea muy superior a la de su socio de coalición.”<sup>162</sup>

#### **6.4. Inclusión de género: Ley de cuotas.**

Con el nuevo sistema electoral “proporcional e inclusivo”, se introduce una exigencia para los partidos políticos en la presentación de sus candidaturas. En este sentido, el Artículo 3 bis de la Ley 18.700 establece que “De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputados y senadores declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito.”

Sin perjuicio de su aprobación, fue una materia ampliamente discutida en lo relativo a la idoneidad de la norma citada para lograr una paridad de géneros, pues muchos cuestionaron la aptitud del método de la llamada “ley de cuotas” para la integración de mujeres en el Congreso.

De todas maneras, el ítem para asegurar la presencia de mujeres en el Parlamento, tuvo finalmente asidero y según lo señalado por Pepe Auth (2014), la inclusión de esta exigencia “hará avanzar al Parlamento hacia la paridad desde el escandaloso 16% que tienen las mujeres hoy en día. Esto será reforzado por un incremento de un tercio en la devolución fiscal por voto

---

<sup>162</sup> AUTH, P. 2014. Op. Cit. Pág. 4.

obtenido por candidatas mujeres y por premio a los partidos de 500 UF por cada parlamentaria en sus filas que resulte elegida.”<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibíd.* Pág. 4.

## CAPÍTULO IV

### INFLUENCIA DE LA REFORMA ELECTORAL EN EL PRESIDENCIALISMO CHILENO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD

En el presente capítulo se aborda un análisis del nuevo sistema electoral chileno, en miras a determinar si la reciente reforma electoral podría afectar o no la gobernabilidad y la estabilidad del presidencialismo en Chile, y a continuación, se presentan alternativas para fortalecer el presidencialismo chileno desde la perspectiva del sistema electoral.

#### **1. La relación entre el nuevo sistema electoral y el presidencialismo chileno.**

Como bien se expuso en el Capítulo II, el sistema electoral es uno de aquellos factores que influyen en la estabilidad democrática y gobernabilidad del país. En relación a ello, en esta primera parte se expone un análisis del sistema electoral presidencial y el nuevo sistema electoral parlamentario, la relación entre ambos y cómo influyen en el sistema político chileno.

Cabe recordar, que cuando se analizan los efectos del sistema electoral chileno, se hace en relación a las funciones de los sistemas electorales como criterios de evaluación, que “son principalmente tres: representación (medida por el grado de proporcionalidad entre votos y escaños), concentración o efectividad (evaluada a través de los efectos mecánicos y psicológicos en pro de la formación de mayorías) y participación (en el sentido de un voto personal, por el cual se constituye cierta cercanía entre el votante y el elegido)”.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> NOHLEN, D. 2006. Fortalecer la Gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina: Diez conclusiones. EN: El institucionalismo contextualizado. Pág. 76.

## **1.1. Observaciones al Sistema Electoral presidencial. Fortalezas y debilidades en la elección del Presidente de la República.**

El sistema electoral presidencial no sufrió modificaciones en la reforma electoral de 2015, por lo que se mantienen las mismas condiciones que rigieron en conjunto con el Sistema Binominal, en cuanto al mecanismo de elección del cargo de Presidente de la República. Por su parte, el ciclo electoral, que establece cuánto tiempo permanece cada autoridad en su cargo y relaciona las elecciones presidenciales con las elecciones parlamentarias, tampoco fue modificado.

### **1.1.1. Fórmula de elección del Presidente de la República.**

Cabe reiterar que, de acuerdo al artículo 26 de la Constitución Política y al artículo 109 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, el Presidente de la República es elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidos emitidos, y que en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta, el Tribunal Electoral es el encargado de señalar a los candidatos que obtuvieron las dos más altas mayorías relativas para su participación en una segunda vuelta electoral. Es decir, el sistema electoral presidencial chileno utiliza una fórmula de mayoría absoluta y recurre al *ballotage* o segunda votación como mecanismo para construir una mayoría electoral.

Dentro de las consecuencias que se observan de la utilización de la fórmula de mayoría absoluta, está que puede producir el fraccionamiento del espectro político dual que se genera en torno a las dos primeras mayorías que tienen posibilidades de participar en el *ballotage*.

En estricto rigor, la utilización del *ballotage*, reducirá en la segunda votación la competencia a solo dos aspirantes al escaño presidencial entre quienes se definirá quien se quedará con el escaño -y que por regla general representan a dos grandes partidos políticos o coaliciones-. Por lo mismo, es posible sostener que el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, como mecanismo para construir una mayoría electoral, genera un efecto dual en la segunda votación, debido a que la competencia se reduce a sólo dos competidores.

No obstante ello, el fraccionamiento se origina en la posibilidad de participación a terceros partidos políticos<sup>165</sup> o candidatos independientes que captan parte de las preferencias del electorado. Luego, éstos consiguen que ninguno de los partidos políticos o grandes coaliciones logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, forzándolos a una segunda vuelta en que requerirán formar alianzas o pactos con ellos, y tenderían a moderar sus propuestas políticas con miras a la segunda vuelta. En ese escenario, el rol que juegan los candidatos minoritarios y que disgregan el espectro de votos emitidos, funciona a su favor, pues les permite luego negociar sus preferencias a cambio de participación en el gobierno si es que su candidato resulta electo. De esta manera evitar una mayoría absoluta en primera vuelta, genera un incentivo importante si es que quieren obtener participación en el programa de gobierno. Esta oportunidad es a la que muchos partidos o coaliciones minoritarias e independientes han podido echar mano para lograr participar de los grupos mayoritarios, cuestión que traba, por un lado, la formación de una mayoría electoral en la primera votación, pero también permite generar alianzas más importantes para conseguir el alto quórum de representación que permita ganar la elección en el ballotage.

Tal como se mencionó en el Capítulo anterior, en el caso de Chile, esto puede tener como consecuencia que las coaliciones o pactos electorales que se reúnen con ocasión de las elecciones, se configuren para el sólo hecho de conseguir el escaño presidencial, siendo uniones esencialmente efímeras y que no aseguran permanencia de parte de todos quienes se sumaron con ocasión de la elección, y más allá de la segunda vuelta, no se asegura fidelidad al plan de gobierno del candidato al que adhirieron. Lo mismo sucede en el sentido inverso, las grandes mayorías que necesitan aliarse con los partidos minoritarios para lograr el quórum de 50% +1, pueden luego hacer caso omiso a la concesión recíproca que ofrecieron en pos del apoyo electoral, cuestión que finalmente puede terminar por quebrar las confianzas al interior del gobierno y desencadenar un descontento de la minoría sin representación.

Dicha situación ha ocurrido en las elecciones presidenciales en Chile, donde la utilización de la fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta en manos del electorado, refleja consis-

---

<sup>165</sup> Infra. Pág. 69.

tentemente el efecto, donde se ha incrementado en los últimos años el número de partidos y candidatos independientes que presentan candidatos al escaño presidencial y que posteriormente genera la necesidad a las grandes coaliciones de aliarse con las preferencias minoritarias, que constituyen la tercera o cuarta fuerza que puede ayudarles a conseguir que su candidato de transforme en Presidente de la República. A modo ilustrativo podemos ver los resultados de las seis elecciones presidenciales realizadas entre los años 1989 a 2013:

**Tabla N° 8: Resultados de las elecciones presidenciales en primera votación (1989-2013)**

Año	N° de candidatos	% de votos obtenidos por la primera mayoría en la 1° votación	% de votos obtenidos por la segunda mayoría en la 1° votación
1989	3	55,17% (Patricio Aylwin)	29,40% (Hernán Buchi)
1993	6	57,98% (Eduardo Frei)	24,42% (Arturo Alessandri)
1999	6	47,96% (Ricardo Lagos)	47,51% (Joaquín Lavín)
2005	4	45,96% (Michelle Bachelet)	25,41% (Sebastián Piñera)
2009	4	44,03% (Sebastián Piñera)	29,60% (Eduardo Frei)
2013	9	46,70% (Michelle Bachelet)	25,03% (Evelyn Matthei)

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por el SERVEL.<sup>166</sup>

Como se observa, el candidato ganador alcanzó la mayoría absoluta en primera vuelta en sólo dos ocasiones, que fueron las primeras dos elecciones presidenciales realizadas tras la vuelta a la democracia y durante la vigencia del Sistema Binominal. En cuatro de las seis elecciones presidenciales subsiguientes, ésta se definió en segunda vuelta debido a que en los resultados de la primera votación electoral ocurrió una dispersión de votos hacia otros candida-

<sup>166</sup> [www.servel.cl](http://www.servel.cl)



tos minoritarios, razón por la que las primeras mayorías requirieron aunar los votos de los candidatos perdedores para obtener el cargo en la segunda votación.

De acuerdo a lo señalado por Nohlen, en cuanto a si en América Latina se utiliza una fórmula de mayoría relativa - también denominado sistema de pluralidad - o una de mayoría absoluta, indicó que “hay una tendencia de reforma que se aleja del sistema de pluralidad y se acerca al sistema de mayoría absoluta (o *ballotage*) y al sistema de pluralidad con barrera legal (en el que se establece un mínimo de votos a alcanzar para resultar electo, pasándose de lo contrario a una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados). En teoría, el sistema de pluralidad tiende a concentrar los votos en pocos candidatos. Sin embargo, éste también posibilita que el candidato vencedor consiga un apoyo electoral lejano a la mayoría absoluta, lo que a menudo es percibido como una falta de legitimidad. El sistema de mayoría absoluta es el que garantiza esta legitimidad cuantitativa por el mecanismo del *ballotage*”.<sup>167</sup>

Como se observa en la siguiente tabla, de entre 16 países latinoamericanos, excluyendo a Chile, 5 utilizan la fórmula de mayoría relativa, 3 utilizan una mayoría relativa calificada, 2 utilizan un sistema en que se permite la mayoría calificada en defecto de la mayoría absoluta y 5 una fórmula de mayoría absoluta. Además, en todos los casos en que no se utiliza la fórmula de mayoría relativa pura, los países se han inclinado por entregar la decisión a la ciudadana en una segunda vuelta electoral

**Tabla N° 9: Sistemas electorales presidenciales y ciclos electorales de Latinoamérica**

País	Fórmula	Mecanismo de construcción de mayoría	Duración del mandato Presidencial	Duración en el cargo Parlamentario	Simultaneidad con elecciones parlamentarias
Argentina	Mayoría relativa calificada (45% o 40% con margen	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años con posibilidad de reelección por 1 período adicional	Diputado 4 años (1/2 de escaños se renueva cada bienio) Senador 6 años (1/3 de los esca-	Mixto

<sup>167</sup> NOHLEN, D. 2006. Op. Cit. Págs. 72-73.

	del 10%)			ños se renueva cada bienio)	
<b>Bolivia</b>	Mayoría absoluta o más del 40% de los votos con margen de 10%	Ballotage (2 candidatos más votados)	5 años con posibilidad de reelección por 1 período adicional	5 años	Simultaneo
<b>Brasil</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años con posibilidad de reelección por 1 período adicional	Diputado 4 años Senador 8 años	Simultaneo
<b>Colombia</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años	4 años	No simultaneo
<b>Costa Rica</b>	Mayoría relativa calificada (40%)	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años con imposibilidad de reelección	4 años	Simultaneo
<b>Ecuador</b>	Mayoría absoluta o mayoría Relativa calificada (40% con margen del 10%)	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años	4 años	Simultaneo
<b>El Salvador</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	5 años	3 años	No simultaneo
<b>Guatemala</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	4 años con imposibilidad de reelección	4 años	Simultaneo
<b>Honduras</b>	Mayoría relativa	-	4 años con imposibilidad de reelección	4 años	Simultaneo
<b>México</b>	Mayoría relativa	-	6 años	Diputados 3 años Senadores 6 años	Mixto (Cámara de Diputados se renueva cada trienio)
<b>Nicaragua</b>	Mayoría relativa calificada (40% o 35% con margen del 5%)	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	5 años	5 años	Simultaneo

<b>Panamá</b>	Mayoría relativa	-	5 años	5 años	Simultaneo
<b>Paraguay</b>	Mayoría relativa	-	5 años sin re-elección	5 años	Simultaneo
<b>Perú</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	5 años sin re-elección	5 años	Simultaneo
<b>Uruguay</b>	Mayoría absoluta	<i>Ballotage</i> (2 candidatos más votados)	5 años sin re-elección	5 años	Simultaneo
<b>Venezuela</b>	Mayoría relativa	-	6 años con re-elección	5 años	No simultaneo

**Fuente:** Elaboración en base a Negretto (2006)<sup>168</sup> y actualizado con fuentes locales<sup>169 170</sup>

De lo anterior se desprende que los sistemas de pluralidad o mayoría absoluta tienen de fondo la función de fomentar la concentración, pero cabe destacar que la forma en la que cada sistema logra construir la mayoría dependerá de la fórmula utilizada y del sistema de partidos del país.

Cuando la fórmula de mayoría absoluta se utiliza en un sistema de partidos dual o con coaliciones fuertes, la concentración de los votos hará más factible que uno de los partidos o coaliciones logre superar el quorum requerido en la primera votación.

Cuando se utiliza en un sistema multipartidista, siendo varios candidatos los que podrían alcanzar las preferencias electorales, tiene el efecto adverso de alejarse de la construcción de amplias mayorías que permitan consolidar la elección en la primera vuelta y, por ende, haciendo necesario recurrir al *ballotage* o entregar la decisión al Congreso Pleno.

En este punto, cabe recordar lo sucedido en Chile en las elecciones presidenciales de 1970, en que la combinación de multipartidismo y sistema electoral de doble vuelta incidió en los resultados electorales, donde el porcentaje de los votos alcanzados por el candidato electo no

<sup>168</sup> NEGRETTO, G. 2009. Pág. 79.

<sup>169</sup> <http://pdba.georgetown.edu/>

<sup>170</sup> <http://www.electionguide.org/>

superó el 50% de las preferencias y cuya elección quedó entregada en definitiva en el Congreso Pleno, siendo éste uno de los factores que influyó en la crisis de gobernabilidad que después sufrió el país. Mientras que, la figura del *ballotage* en combinación con la fórmula de mayoría absoluta persigue no sólo la concentración de votos en un solo candidato, sino que también asegura el respaldo mayoritario de la ciudadanía al candidato electo, favoreciendo su legitimidad.

No obstante ello, la fórmula de mayoría absoluta puede ser considerada una debilidad, pues como se mencionó, incentiva la participación de terceras fuerzas políticas y la proliferación de partidos políticos, como se ha producido en los resultados electorales de las elecciones presidenciales en Chile. Así, a mayor número de partidos políticos y/o coaliciones presentes en la elección, más difícil será para las grandes mayorías conseguir escaños en la primera votación; dicha circunstancia las obliga a negociar con los pequeños grupos, saliendo estos favorecidos. Es decir, en primera instancia se opone a la concentración y/o efectividad que solo es conseguida en la segunda votación.

### **1.1.2. Ciclo electoral de las elecciones presidenciales y simultaneidad.**

Ahora bien, para consolidar una adecuada gobernabilidad, no basta sólo con conseguir el apoyo de la ciudadanía en las elecciones presidenciales, cual es el primer paso. Se requiere, además, conseguir el respaldo del Congreso para el gobierno del Presidente electo.

Un Congreso que apoye las iniciativas legislativas del Presidente de la República es necesario para llevar a cabo el programa político del mismo.

Desde la perspectiva del diseño institucional, se trata de promover la formación de una mayoría en el Congreso que coincida con el partido o coalición del Presidente electo. Para estos efectos, el ciclo electoral y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias se han erigido como un elemento positivo e importante dentro del diseño del sistema electoral en miras a consolidar el apoyo al Presidente de la República.

Conforme al artículo 25 inciso segundo de la Constitución Política de la República, el Presidente permanece en su cargo durante un período de cuatro años y no es permitida su reelección por el período siguiente. Por ende el ciclo electoral presidencial es de cuatro años. En tanto, el ciclo electoral parlamentario es de cuatro años para el cargo de Diputado y ocho para el cargo de Senador, según los artículos 47 y 49 de la Constitución Política de la República, respectivamente.

De lo anterior, y como ya se ha mencionado, las elecciones presidenciales coinciden con las elecciones de la Cámara de Diputados, que se efectúan cada cuatro años, y parcialmente con las elecciones del Senado, que renueva la mitad de los escaños alternadamente en el mismo período.

Dichas elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan conjuntamente, pero en cédulas electorales separadas, en una jornada electoral que se realiza el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior a aquel en que debe cesar en el cargo el Presidente que esté en funciones y a aquel en que deben renovarse los cargos del Congreso, de acuerdo al artículo 26 de la Constitución Política y el artículo 174 de la Ley N° 18.700.

Como ya se ha hecho presente<sup>171</sup> a mayor relación de simultaneidad en las elecciones presidenciales y parlamentarias, mayor es la influencia que ejerce la preferencia por un candidato presidencial de un partido o coalición determinada en la elección de los candidatos al Parlamento del mismo partido o coalición, con el fin de construir una mayoría en el Congreso, coincidente con la tendencia política del Presidente de la República.

La simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias beneficia la concentración del voto en los partidos políticos grandes, mientras que la no simultaneidad favorece la proliferación de partidos políticos que aspiran a conseguir representación y por consiguiente aumenta la fragmentación política. “Desde el punto de vista de la fragmentación electoral, el ciclo electoral no tiene mucha importancia cuando se trata de elecciones presidenciales, puesto

---

<sup>171</sup> Infra. Pág. 68.

que las campañas presidenciales acaparan la atención del votante, haya o no elecciones parlamentarias paralelas. Pero a nivel legislativo, el ciclo importa mucho. Cuando las elecciones parlamentarias coinciden con las presidenciales, el número efectivo de partidos que obtiene votos es 3,5. Cuando no ocurre así, el número sube hasta 4,8, un aumento de 37% en la fragmentación electoral”.<sup>172</sup>

Este último efecto se explica porque en los sistemas electorales cuyas elecciones presidenciales y parlamentarias son simultáneas durante la campaña electoral existe una influencia positiva en la percepción del elector que se genera al asociar la figura del candidato presidencial con los candidatos parlamentarios que apoyarán su gestión, respecto de un único programa de gobierno. Pero si el ciclo electoral no hace coincidir las elecciones presidenciales y parlamentarias, el votante independiza su percepción respecto de la figura Presidente de la República respecto de los candidatos al Congreso, y puede migrar su preferencia hacia otras tendencias políticas que representen en mayor medida sus intereses y necesidades al momento de efectuarse cada una de las elecciones. Asimismo, desde la perspectiva de los candidatos aspirantes al Congreso tampoco se genera la necesidad de crear pactos o coaliciones políticas en torno a la figura del Presidente, dando pie a que éstos pretendan distanciarse o incluso oponerse al gobierno con mayor facilidad, sobre todo si el Presidente ha caído en baja popularidad. De esta manera, mientras menor sea la relación de simultaneidad, más posibilidades existen de generar un espectro parlamentario que no representa ni apoya en mayoría las ideas del gobierno del Presidente.

En el caso del sistema electoral chileno éste aumentaría el grado de simultaneidad si dichas elecciones, además de realizarse en el mismo día, se realizaran en una única cédula electoral. No obstante, dicho mecanismo supone limitar la posibilidad de participación del electorado, pues significa emitir un sólo voto que se otorga al candidato presidencial y a la lista de candidatos parlamentarios del mismo partido. Esta alternativa trae consigo, además de limitar la libertad en la votación de la ciudadanía, subordinar la elección de los integrantes al Congreso a la elección del candidato presidencial.

---

<sup>172</sup> CAREY, J. 1994. Op. Cit. Pág. 308.

Por consiguiente, es preferible mantener este elemento positivo del sistema electoral chileno en los términos actuales, en que la elección se materializa en boletas separadas e independientes y el elector cuenta con dos votos, uno para la elección presidencial y otro para la elección parlamentaria, aunque ello signifique que partido del Presidente electo podría no alcanzar la mayoría de partido en el Congreso. “Esta parecer ser una exigencia indispensable si se quiere aumentar el significado de las elecciones parlamentarias y la posición del parlamento en el sistema político. De esta forma se le ofrece al elector la posibilidad de elegir diferenciadamente, según sea el órgano de que se trate. Se da, entonces, la posibilidad de que el Presidente no obtenga una mayoría en el parlamento. Desde la perspectiva de la decisión electoral en las elecciones presidenciales, que es la elección políticamente más importante en el presidencialismo, cada voto cruzado es un voto contra la mayoría del partido del Presidente en el Parlamento”.<sup>173</sup>

Dicha situación puede igualmente aportar a la medida en que el sistema de pesos y contrapesos funciona, en tanto permite la existencia de actores que no necesariamente forman parte del oficialismo del gobierno, generando medidas de control y mayor representación de los diversos actores sociales. Por supuesto, es preciso señalar que está sola medida no es suficiente para conseguir este objetivo.

En consideración a lo expuesto, una alternativa plausible si se quiere fortalecer el presidencialismo chileno, en el entendido que su objetivo sea promover la concentración y efectividad, sería la utilización de la fórmula de mayoría relativa con umbral mínimo de elección, ya que así favorece la legitimidad y concentración, manteniendo el ciclo electoral en los términos actuales, ya que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias favorece la participación al tiempo que estimula la formación de una mayoría aliada al ejecutivo en el Congreso Nacional.

---

<sup>173</sup> NOHLEN, D. 1993. Op. cit. Pág. 417.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que, la sola presencia de un escenario multipartidista no implica una escasa gobernabilidad al interior del presidencialismo chileno, ni tampoco es sinónimo que poca adherencia al programa de gobierno del Presidente de la República, pues como se ha mencionado en varias oportunidades, no es solo un factor el que influye en promover o no la gobernabilidad.

## **1.2. Observaciones al Sistema Electoral Parlamentario. Fortalezas y debilidades del nuevo Sistema Electoral del Congreso Chileno.**

### **1.2.1. Formas de participación y votación**

De acuerdo a lo ya mencionado, en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.700, se contempla la participación de los candidatos en las elecciones parlamentarias por medio de partidos políticos, pactos electorales conformados por dos o más partidos políticos y candidaturas independientes. Los candidatos independientes son facultados para participar asociados a partidos políticos que integren pactos electorales.

La participación en las elecciones parlamentarias se oficializa mediante una declaración de candidaturas presentada por candidatos independientes, partidos políticos o pactos electorales ante el Servicio Electoral. Cada declaración de candidaturas debidamente inscrita corresponde a una lista electoral, para cada distrito o circunscripción electoral, respectivamente. En el caso de las de las candidaturas independientes cada declaración contiene la individualización de un único candidato y constituyen una nómina. El orden de precedencia de los candidatos en la cédula electoral será fijado por los partidos políticos, pactos electorales o candidaturas independientes al que pertenecen los candidatos, o en su defecto por el Servicio Electoral, mediante sorteo, si el orden no ha sido señalado en el momento de declaración de candidaturas.

Igualmente, es importante reiterar que el número máximo de candidatos a participar por lista, en cada distrito o circunscripción senatorial, según se trate de las elecciones de Diputados o Senadores, se determina según la fórmula  $(N + 1)$ , según la cual el número máximo de candidatos equivale a uno (01) más a la cantidad de escaños a repartir. Esto significa que, por



ejemplo, en los distritos o circunscripciones senatoriales en que se escogen 3 parlamentarios, se podrán presentar hasta 4 candidatos por lista.

Con la posibilidad de presentar N+1 candidatos por lista de partido político o pacto electoral, los partidos no requerirán imperativamente negociar los distritos en que presentan a sus candidatos y probablemente, se desincentive también la utilización de las elecciones primarias<sup>174</sup>.

Por otro lado, en las elecciones parlamentarias los electores no pueden introducir nombres nuevos en la lista, pero sí pueden votar por cualquiera de los candidatos de ella sin atender necesariamente al orden de preferencia de los candidatos que en ella aparecen, y que ha sido determinado previamente por el partido, o por el SERVEL, en su defecto.

La utilización de la lista abierta favorece la competencia ya que el elector vota por el candidato de su predilección y no por listas de partidos, como ocurre con las listas cerradas bloqueadas y las listas cerradas no bloqueadas. Por lo tanto, incentiva la participación de la ciudadanía y reduce el poder del partido en la decisión final.<sup>175</sup>

Las listas abiertas usualmente son utilizadas en sistemas electorales mayoritarios y no en sistemas proporcionales, pues el problema con la utilización de las listas abiertas en un sistema proporcional “es la fragmentación, que en gran medida depende del número de Diputados a elegir en cada distrito”.<sup>176</sup> Por ende, en aquellos distritos electorales medianos, en donde la utilización de la lista abierta favorece la competencia dentro de la lista, y entre ellas, la fragmentación se hará patente. En la experiencia comparada en América Latina, “la evidencia más cercana de estabilidad combinando presidencialismo y representación proporcional es Uruguay e incluso Costa Rica. La gran diferencia con Chile es que en Uruguay y Costa Rica se

---

<sup>174</sup> Esto, pues con el antiguo Sistema Binominal, al poder presentar sólo dos candidatos por lista, obligaba a los partidos y coaliciones a negociar para determinar quién de sus posibles candidatos ganaba el derecho a participar de la elección.

<sup>175</sup> *Infra*. Pág. 53.

<sup>176</sup> MORALES, M., DIAZ, K., y MARAMBIO, A. 2014. *Op. Cit.* Pág. 4.

utilizan listas cerradas y bloqueadas. Es decir, son los partidos los que establecen el orden de los candidatos en la papeleta de votación. En Chile, en cambio, se utilizan listas abiertas”.<sup>177</sup>

Sin perjuicio de ello, es importante mencionar que los efectos de las listas abiertas en Chile no se han manifestado aún, pues desde la última modificación del Sistema electoral, no se han realizado elecciones presidenciales ni parlamentarias que hagan suponer un cambio de paradigma concreto en la elección de parlamentarios y que conlleve a una disminución de la gobernabilidad, o en otros términos a una poca concentración o efectividad. No obstante ello, dadas las experiencias comparadas en cuanto al funcionamiento y efectos de las listas abiertas, es posible predecir, en cierta medida, un efecto dispersor de los votos en las fuerzas políticas que podrán conseguir escaños en el Congreso, cuestión que además, forma parte de los objetivos de la reforma electoral.

En cuanto a la forma en que realiza la votación, la reforma electoral no ha introducido modificaciones. El elector cuenta con dos votos, uno para cada una de las elecciones dado que se realizan simultáneamente las elecciones presidenciales y parlamentarias y no puede abstenerse de votar en una de ellas. El voto es emitido en secreto y sin ninguna presión. El elector debe marcar su preferencia en la cédula completando una cruz con una raya vertical que cruce la raya horizontal impresa en cédula, que se encuentra ubicada al lado del número del candidato de su preferencia, el elector no puede efectuar ninguna modificación en ella ni puede introducir nuevos candidatos en la lista.

Por otro lado, en cuanto a las vías de que dispone un candidato aspirante al Congreso para concretar su participación política, éstas son bastante amplias, y van desde la candidatura independiente, asociada o no a un partido político que integre un pacto electoral, candidatura asociada a un partido político y pactos electorales. Ello es positivo desde el punto de vista de la participación y representación, más no de la concentración.

---

<sup>177</sup> *Ibíd.* Pág. 3.

Si se pretende fortalecer la concentración, la participación política por medio de un partido político debería privilegiarse frente a la participación de candidatos independientes, pues si no se fomenta aún más la fragmentación de las fuerzas políticas. Los partidos políticos, como organismos intermedios de participación ciudadana, desempeñan un importante rol dentro de un sistema político democrático y son actores del sistema electoral. Actualmente existen en Chile 30 partidos políticos constituidos ante el Servicio Electoral<sup>178</sup>. De éstos, 9 se encuentran legalmente constituidos en todo el país, y por lo tanto, en las próximas elecciones podrán presentar listas de candidatos en todos los distritos y circunscripciones senatoriales; los otros 21 partidos políticos limitan su campo de acción a sólo algunas regiones del país, y sólo podrán presentar candidaturas en los territorios electorales en que se encuentran constituidos. Sin considerar los partidos políticos que se encuentran en etapa de formación, y los que podrían formarse en un futuro, se observa la magnitud del multipartidismo en el país.

El multipartidismo ha sido considerado como un factor que impediría la formación de una mayoría en el Congreso y es por tal motivo un aspecto indeseado dentro del presidencialismo. “En suma, el presidencialismo multipartidista presenta tres grandes defectos: estimula el conflicto entre las ramas del gobierno, genera condiciones para la polarización del sistema, y dificulta la conformación de coaliciones de gobiernos estables.”<sup>179</sup> Para favorecer la gobernabilidad, el sistema electoral debería pretender la concentración, esto es, reducir el número de partidos políticos que efectivamente alcanzan representación en el Congreso y así favorecer que exista una mayoría de partido o de coalición. Para este efecto, la incorporación de barreras electorales para participar de la asignación de escaños del Congreso sería un factor deseable dentro del sistema electoral, pero el nuevo sistema electoral chileno no ha considerado este aspecto.

Es importante señalar que, sin embargo, la sola presencia de un escenario multipartidista no condiciona una escasa gobernabilidad al interior del presidencialismo chileno, ni tampoco es sinónimo de escasa adherencia al programa de gobierno del Presidente de la República, pues

---

<sup>178</sup> SERVEL. Fecha de constitución de partidos políticos. [En línea] Consultado el 03 de julio de 2016.

<sup>179</sup> CHASQUETTI, D. 2001. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. [En línea]. <http://works.bepress.com/chasquetti/5> (consultado el 19 de julio de 2016) Pág. 326

como se ha mencionado en varias oportunidades, la gobernabilidad depende de conjunto de factores y el multipartidismo es solo uno de aquellos que influye en promover o no la gobernabilidad.

En este sentido, Chasquetti entiende que es posible una democracia estable de gobierno presidencial con un multipartidismo, si es que se logra estructurar un sistema electoral que permita garantizar la adecuada relación, apoyo y representatividad entre el Presidente de la República y el Parlamento.<sup>180</sup> Entonces, recae en el sistema electoral la responsabilidad de conjugar dos aspectos que, a primera vista, parecen irreconciliables, la representatividad, por un lado, y la efectividad por otro, pero que podría lograrse en el Congreso al estructurar un sistema de representación proporcional e inclusivo, que favorece la representatividad, pero con un límite de ingreso, a modo de favorecer la concentración.

De esta manera, el número de escaños del territorio electoral influye en aportar a una configuración de un gobierno más estable, pues constituye por naturaleza una barrera electoral, en razón de que existe una relación proporcional inversa entre el número de escaños y el número de votos que se requieren para adjudicarse un escaño. Así, mientras mayor sea el número de escaños, menor cantidad de votos se requieren para alcanzar un puesto en el Congreso y ello tiene como consecuencia directa que candidatos minoritarios podrán acceder a los cargos disponibles, y que en esencia deberían representar a un número mayor de actores de la sociedad.

Para el caso chileno, en el Sistema Binominal, tratándose de dos escaños a repartir entre las listas en competencia, un candidato debía superar el 33% de los votos emitidos para obtener un escaño y evitar el doblaje. Ahora, bajo el nuevo sistema electoral, cuyos distritos varían entre 3 y 8 escaños para la Cámara de diputados y cuyas circunscripciones varían entre 3 y 5 escaños para el Senado, el incremento de la cantidad de escaños a repartir hace que menor sea la cantidad de votos que una lista o un candidato independiente requiere la lista o el candidato independiente para obtener el primer escaño, como se muestra en la siguiente tabla.

---

<sup>180</sup> *Ibíd.* Pág. 346.

**Tabla N° 10: Porcentaje mínimo del total de votos necesarios para obtener un escaño**

Número de escaños	Porcentaje de votos
2*	33%
3	25%
4	20%
5	17%
6	14%
7	13%
8	11%

**Fuente:** Elaboración propia

\*Número de escaños que se repartían en el sistema binominal.

Así las cosas, se observa que aun en ausencia de barreras legales, el tamaño de las circunscripciones constituye un obstáculo *per se* en la competencia electoral, que disminuye a medida que se incrementa el número de escaños.

En atención a lo expuesto, si sólo consideramos la influencia que tiene el sistema electoral en el presidencialismo (excluyendo los demás factores), y entendiendo además que las consecuencias más puras de ese sistema repercutirán completamente en la relación del Congreso con el Presidente de la República, entonces sería aconsejable reemplazar la utilización de las listas abiertas por listas cerradas bloqueadas a fin de incrementar la influencia de los partidos políticos en la designación de sus candidatos más fuertes.

Es importante la prevención anterior, pues la experiencia comparada y nacional ha demostrado que un sistema proporcional no siempre tendrá aparejada consecuencias puras de representatividad de la sociedad, y además, puede suceder también, como es el caso de Chile, que pese a tener un presidencialismo aparentemente fuerte, éste no se manifiesta en su estado más puro de ser fuerte y concentrado, sino que más bien de carácter cooperativo. Dos cuestiones que deben ser tenidas en cuenta al momento de determinar la forma de influencia de uno en otro.

Adicionalmente, en ese contexto, también sería aconsejable establecer barreras legales para la repartición de los escaños, a modo de reducir el número de partidos participantes en la asignación, si se quiere favorecer la concentración en el Congreso.

### **1.2.2.Circunscripciones electorales y número de escaños**

Como se mencionó, dentro de las modificaciones al antiguo sistema de elecciones, se encuentra una nueva distribución de los territorios electorales para las elecciones parlamentarias.

Para el caso de las elecciones de Diputados, el territorio nacional es dividido ahora en 28 distritos electorales, basados en la misma delimitación de distritos que utilizaba el Sistema Binominal, pero reagrupándose éstos para formar distritos más grandes. El número de escaños que corresponde a cada distrito electoral se asigna proporcionalmente según la población electoral del territorio, que en cada caso varía entre un mínimo 3 y un máximo de 8 escaños por cada distrito. Así la Cámara de Diputados, desde el año 2018, sumará un total de 155 diputados.

Por su parte, para las elecciones del Senado, el territorio nacional mantuvo su división de circunscripciones senatoriales, donde cada una de las regiones del país constituye una circunscripción senatorial. Dado que se elegirán entre 2 y 5 senadores cada una, la Cámara del Senado desde el año 2018 contará con 50 senadores.

Cabe traer a colación, lo propuesto Mensaje Presidencial N° 076-362 del Proyecto de la Ley N°20.840, que reemplazó el sistema electoral binominal por un nuevo sistema electoral proporcional e inclusivo. De acuerdo al proyecto presentado por la presidencia, la reforma electoral tuvo como objetivos mejorar la calidad representatividad del Congreso, favorecer la representación de las diversas corrientes políticas y minorías, reducir la desigualdad del voto, y aumentar la competencia entre candidatos. El mecanismo escogido para ese efecto fue reemplazar el Sistema Binominal por una fórmula de decisión proporcional en distritos plurinominales pequeños y medianos.

El principio de proporcionalidad dicta que los escaños se distribuyan según el número de ciudadanos o habitantes de cada territorio electoral. El nuevo Sistema Electoral chileno no es un sistema proporcional puro, sino, es caracterizado como proporcional moderado<sup>181</sup>. Por una parte, se aspira a una distribución equitativa de los escaños de la Cámara de Diputados, rigiéndose por el principio de proporcionalidad de los electores, en el sentido de que a mayor número de electores concentrado en un distrito electoral, mayor número de escaños le corresponden dentro de la distribución nacional. No obstante, pese a que parte de los 35 nuevos escaños se distribuyeron a las zonas densamente pobladas, a fin de equilibrar la relación entre población y parlamentarios, también se decidió incrementar la representatividad en la Cámara de ciertos distritos con menor población, al establecer un mínimo de tres escaños por distrito. En consecuencia, los distritos que pertenecen a las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén y Magallanes, a las cuales, por su bajo número de electores, les correspondería escoger dos escaños, ven aumentada su representatividad en la Cámara. Dicha estructuración obedeció a razones geopolíticas y a la finalidad de integración nacional. Así dichas zonas no verán disminuida su representatividad en el Congreso frente a aquellas zonas que escogerán hasta ocho Diputados.

En cuanto al Senado, la distribución de los escaños aspiró a aplicar un principio de equilibrio territorial entre regiones, es decir, que todas las regiones escogieran igual número de Senadores. Pero ya en el aludido Proyecto de la Ley N°20.840 de 2015 se señalaba que se hace una aplicación relativa de dicho principio al proponer que, en razón del número de electores, dos tercios de las quince regiones del país escogerán más de dos Senadores cada una. Así las cosas, la reforma electoral terminó apartándose de una aplicación estricta del principio de igualdad territorial, y, en virtud de que nuestro territorio cuenta con regiones poco pobladas, se optó por incrementar el número de escaños que les correspondería escoger a éstas, para así a aumentar su representatividad en el Senado.

---

<sup>181</sup> ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Reforma Política: una mirada sistémica [en línea]. Propuestas de Política Pública. Septiembre 2015. Número 11. [http://www.cepchile.cl/1\\_6086/doc/reforma\\_de\\_la\\_politica\\_una\\_mirada\\_sistemica.html#.Vxeu-jHkN4Q](http://www.cepchile.cl/1_6086/doc/reforma_de_la_politica_una_mirada_sistemica.html#.Vxeu-jHkN4Q) (20-04-2016) Pág. 14.

Lo anterior, puede ser objeto de críticas. En primer lugar, en consideración al objetivo doctrinario de representación que se propone el contar con un Congreso bicameral en la institucionalidad nacional en relación a la división político administrativa del país. Desde la perspectiva de la representación, la igualdad de los ciudadanos en el Congreso se manifiesta en la igualdad del voto, en el principio de equivalencia entre un ciudadano, un voto y un escaño, por un lado; y, en la igualdad territorial de las regiones que componen el país, por otro. Ambas ideas, representan principios basales distintos para la elaboración de un sistema proporcional, pues tiende a definir sobre qué presupuestos se buscará una mayor representación de los actores presentes en el gobierno, si en base a la territorialidad, o en base a la ideología.

En otros términos, el objetivo de contar con un Congreso Bicameral es conjugar dos criterios de representación diferentes, o de lo contrario, se contaría con dos Cámaras que representan a la población. En un Congreso Bicameral “la representación política está condicionada, entre otras cosas, por la estructura legislativa y por la forma de distribuir los escaños a través de los distritos, es decir por los criterios de representación (territoriales o demográficos). La combinación de ambas reglas es una expresión de la complejidad subyacente al sistema político. En este sentido, los sistemas bicamerales son más complejos que los unicamerales, y por lo general necesitan de una doble articulación de la representación política. Los estados cuya organización es democrática y federal, por lo general son bicamerales. En estos casos tienen que intentar combinar dos criterios de representación muy diferentes: el ajustado al principio democrático (criterio demo-orientado) y el que se ajusta a los requerimientos del federalismo (criterio terra-orientado). Mientras que el criterio demo-orientado supone *un voto per cápita*, el criterio terra-orientado supone igualdad de representación para cada subunidad o, para hacerlo más contrastante, *un voto por subunidad*”.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> REINOSO, D. ¿Es tan malo el *malapportionment*? Sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad [en línea] Republicana política y sociedad. Noviembre 2002. Año 1 número 1°. <http://publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/volumenes/rep01.htm> [26 de junio] Pág. 57.



Tradicionalmente se han aplicado en el Congreso Nacional dos principios de representación. “Desde sus orígenes en Chile, la base y modalidad de elección de Diputados y Senadores fue diferente. En el texto de 1833 original, los senadores eran elegidos por electores y los Diputados por voto directo de los ciudadanos; la reforma de 1874 los igualó en el voto directo pero distinguió en su base territorial de elección, los Diputados eran elegidos por departamentos y los senadores por provincias. Se elegía un Senador por tres Diputados y fracción de dos Diputados. La base de población para los disputados era de 30.000 habitantes y fracción que no baje de 15.000. En la Constitución de 1925 se dejó la fijación del territorio electoral a la ley, pero determinó que los Diputados se elegían por departamentos y los Senadores por agrupaciones provinciales, fijando para los primeros la misma proporción de la Constitución de 1833 para elegir un diputado y un número fijo de 5 senadores para ser elegidos por cada agrupación, sin perjuicio de la población....La constitución de 1980, reformada ampliamente en 2005, introdujo variaciones sustanciales en la tradición descrita, invirtiendo los criterio. Desde luego, fijó la cantidad de Diputados en 120, sin señalar una base de población por elegido. La determinación de los distritos la dejó entregada a la ley. En relación al Senado la reforma de 2005 dejó establecido su número a la ley y señaló que su base de elección eran circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país (Art. 49). Se señaló que los miembros de ambas cámaras debían ser elegidos en votación directa y en la forma que lo señales la ley. Pues bien, la ley determinó que Diputados y senadores son elegidos por el mismo sistema binominal”.<sup>183</sup> Dicha distribución de distritos y circunscripciones senatoriales se mantuvo vigente desde la entrada en rigor del sistema electoral binominal hasta ahora.

En consecuencia, la anomalía que introduce el nuevo sistema electoral está en asimilar el criterio de representación del Senado y la Cámara de Diputados, al asignar escaños adicionales en el Senado en razón de la densidad poblacional, lo que no se condice con el criterio de representación que ha regido ambas Cámaras, según el cual los escaños de la Cámara de Diputados se distribuyen según la población -criterio *demo* orientado- y los escaños del Senado se distribuyen según las regiones del país -criterio *terra* orientado-.

---

<sup>183</sup> FERNANDEZ, M. 2011. Congreso Nacional y Sistema Electoral. En: Revista de Derecho Público. Vol. 75. Santiago, Chile. Universidad de Chile. Pág. 29.

Adicionalmente, se introduce una sobrerrepresentación de ciertas regiones en ambas Cámaras al asignarles más escaños de los que le corresponden para no perjudicar su representación y presencial a nivel nacional. Lo cierto es que la sobrerrepresentación no tiene por qué ser considerada estrictamente como un defecto del sistema electoral, “muchos sistemas electorales del mundo poseen criterios de ponderación de voto... que implican un refuerzo de la representación para algunos ciudadanos, según su localización territorial, y una depreciación del impacto del voto para otros”.<sup>184</sup>

El valor de sobrerrepresentación o *malapportionment* “de una cámara constituye un indicio del criterio de representación en la composición de la misma, o mejor dicho es un indicador de cuánto se desvía una cámara del principio de “una persona, un voto”.<sup>185</sup> En particular, respecto de la representación en la Cámara de Diputados, el nuevo sistema electoral disminuyó los distritos de 60 a 28, con el fin de incrementar el número de escaños que le corresponden a cada uno, además de sumar 35 nuevos escaños. De acuerdo a un estudio realizado por Isabel Aninat, Ricardo González y Lucas Sierra el año 2014, mediante el indicador estadístico de *malapportionment*, se concluyó que el propósito de mejorar la representación en el Congreso se logró parcialmente, si bien mejora la distribución de escaños en comparación con el sistema binominal.

**Tabla N° 11: Malapportionment medido en Sistema Binominal y Proporcional en cada región en la Cámara de Diputados<sup>186</sup>**

Region	Binominal	Proporcional
XV	0,30%	0,44%
I	0,10%	0,04%
II	0,62%	0,07%

<sup>184</sup> REINOSO, D. Pág. 55.

<sup>185</sup> REINOSO, D. Pág. 58.

<sup>186</sup> ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Loc. Cit.

III	0,85%	0,79%
IV	0,64%	0,15%
V	0,83%	0,34%
RM	8,40%	5,88%
VI	0,75%	0,32%
VII	1,22%	0,60%
VIII	1,24%	0,34%
IX	1,89%	0,71%
XIV	0,56%	0,51%
X	0,93%	0,45%
XI	0,53%	0,66%
XII	0,37%	0,51%
Suma país	19,24%	11,80%

**Fuente:** Elaborado por Aninat, I., González, R., Sierra, L. (2016)

En base a dicho cálculo, los autores concluyen que “el sistema binominal tiene un *malapportionment* cercano al 20 por ciento, lo que significa que un quinto de los escaños (24 escaños de la Cámara con 120 miembros) están asignados a distritos que no recibirían esos escaños si éstos estuvieran bien asignados. En el sistema proporcional, en tanto, cerca del 12 por ciento de los escaños (19 escaños de los 155 miembros) están asignados a distritos que no recibirían esos escaños si éstos estuvieran bien asignados. Esto significa que el sistema proporcional moderado mejora la representación de la Cámara de Diputados en casi un 40 por ciento respecto del sistema binominal. Alrededor de la mitad de las mejoras en representatividad de los

distritos provienen de una mejor asignación de escaños a los distritos de la Región Metropolitana”.<sup>187</sup>

A una conclusión similar arribo por el Observatorio electoral de la Universidad Diego Portales en mayo de 2014<sup>188</sup>, en que basándose en la información proporcionada por el Mensaje Presidencial del proyecto de reforma electoral, determinaron que *malapportionment* de la Cámara de Diputados se reducía de manera significativa.<sup>189</sup>

Por lo tanto, es posible concluir que la nueva delimitación de los distritos de la Cámara de Diputados, consigue efectivamente mejorar la representación en el Congreso, no obstante, persiste la subrepresentación de la Región Metropolitana.

Lograr la proporcionalidad pura parece ser bastante difícil, y no menos cierto es que la reforma electoral nunca se planteó como objetivo establecer un régimen proporcional puro de distribución de escaños. “Con excepción de los sistemas de distrito único, todos los sistemas electorales de los regímenes democráticos existentes están, en alguna medida, sobrerrepresentados distritalmente. Algunos lo están por imposibilidad matemática: resulta imposible fragmentar la representación en partes exactamente proporcionales a la cantidad de electores de cada distrito. Otros lo están por razones funcionales: es imposible, en países con poblaciones dispersas, construir distritos que contengan el mismo número de electores. Lo cierto es que también hay países en donde la representación está políticamente manipulada en forma deliberada...Lejos de ser la excepción, la [sobrerrepresentación] parece ser la regla”.<sup>190</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, en relación al presidencialismo será importante observar los efectos de la mejora en la representatividad. Para ello es determinante considerar la magnitud de las nuevas circunscripciones electorales. En nuestro caso, el nuevo sistema electoral ha

---

<sup>187</sup> ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Op. Cit. Pág. 13.

<sup>188</sup> MORALES, M. et. Al. 2014. Op. Cit., Pág. 5.

<sup>189</sup> Infra. Pág. 129.

<sup>190</sup> REINOSO, D. Op. Cit. 56 pág.

dividido el territorio nacional en distritos y circunscripciones senatoriales pequeñas y medianas<sup>191</sup>.

En la delimitación de distritos para la Cámara de Diputados encontramos 16 distritos pequeños, aquellos que escogerán entre 3 y 5 Diputados, y 12 distritos medianos, que escogerán entre 6 y 8 Diputados. Ahora bien, en el Senado sólo encontramos circunscripciones pequeñas, en que asignarán de 2 a 5 escaños.

La magnitud de las circunscripciones plurinominales determina si los efectos del sistema electoral serán realmente proporcionales o no, pese a la utilización de una fórmula proporcional, de acuerdo a las conclusiones de Dieter Nohlen<sup>192</sup>, pues en la circunscripción donde se escogen tres escaños, generalmente el partido mayoritario obtiene dos de los tres puestos sin necesidad de alcanzar dicha equivalencia en los votos; donde se distribuyen 4 escaños puede producirse un bloqueo, es decir, dos escaños para cada uno de los partidos más grandes, y donde se escogen 5 escaños o más, la proporcionalidad tenderá a incrementarse; mas sólo en las circunscripciones donde se escogen más de 10 escaños los resultados son realmente proporcionales a los votos. Por ende, pese al propósito de incorporar un sistema electoral proporcional, que favorezca la representatividad en el Congreso, la utilización de circunscripciones pequeñas constituye una barrera para los partidos pequeños, que restringe sus posibilidades efectivas de obtener un puesto en el Congreso y se constituye como un mecanismo que propende a reducir el número de partidos políticos y minorías representadas en la Cámara de Diputados y el Senado.

### **1.2.3. Fórmula de distribución de escaños**

De acuerdo a lo establecido por el nuevo artículo 109 bis de la Ley Orgánica constitucional N° 18.700, para la asignación de los escaños de la Cámara de Diputados y Senadores, se utilizará la fórmula D'Hondt<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> Infra. Pág. 114.

<sup>192</sup> FRANCO, R. 1987. Op. Cit. Pág. 42.

<sup>193</sup> Infra. Pág. 92.

Atendido que se contempla la participación por listas de candidatos formalizadas por partidos políticos, pactos electorales, o candidatos independientes -que pueden o no haberse asociado a los anteriores-, para la asignación de los escaños de la respectiva circunscripción senatorial o distrito, el escrutinio debe determinar, en primer lugar, los votos obtenidos por cada lista y establecer el número de escaños que le corresponde a la lista de acuerdo a la fórmula D'Hondt, y, acto seguido, se debe determinar los votos obtenidos por cada uno de los candidatos que integran dicha lista, para establecer cuáles candidatos se adjudicarán los escaños asignados a la lista.

La introducción un mecanismo de distribución proporcional de los escaños del Congreso, le permite ser clasificado dentro de los sistemas electorales en dicha categoría. Pero cabe preguntarse si es realmente proporcional el nuevo sistema electoral. De acuerdo a lo estudiado por Dieter Nohlen y recogido por Mario Fernández, al clasificar los sistemas electorales, se distinguen, por una parte, los objetivos del sistema electoral, y, por otro, los efectos que el sistema electoral produce. Pese a la utilización de una fórmula proporcional, ello no determina que el efecto que producirá este nuevo sistema electoral sea la efectiva proporcionalidad en la representación de los ciudadanos en el Congreso.

En palabras del Mario Fernández “Al evaluar un sistema electoral e intentar encasillarlo en alguno de los dos, mayoritario o proporcional, es necesario tener presente cual propósito de representación se propone cada sistema en cada país. ¿Por qué? Porque puede darse el caso de que un país donde rige una fórmula de decisión proporcional, la representación sea mayoritaria...Ósea una fórmula de decisión proporcional puede producir una representación mayoritaria”.<sup>194</sup> Sólo la comprobación empírica nos permitirá corroborar o desmentir esta suposición en las próximas elecciones parlamentarias. Esto quiere decir que puede haber un sistema electoral proporcional en su cálculo, por la fórmula de decisión a la que adhiere, pero que, por sus resultados, se asimila a un sistema electoral mayoritario.

---

<sup>194</sup> FERNANDEZ, M. 2011. Op. Cit. Pág. 26.

Si observamos los elementos del nuevo sistema electoral chileno, en su conjunto, en razón de la distribución de escaños en circunscripciones senatoriales y distritos de magnitud pequeño y mediano; la participación mediante listas abiertas presentadas por partidos políticos, pactos electorales y candidaturas independientes, en que el número de candidatos que la integren dependerá del número de escaños que corresponde a cada circunscripción senatorial o distrito, y la utilización de la fórmula D'Hondt, se observa que podrían producirse los siguientes efectos:

a) Circunscripciones pequeñas

En las circunscripciones pequeñas, en que se escogen de dos a cinco Senadores o de tres a cinco Diputados el sistema podría favorecer más a los partidos grandes, cuyos candidatos alcancen las más altas mayorías dentro de cada lista. Los votos reunidos por los candidatos que integran la lista contribuirán a que la lista se adjudique escaños, pero a continuación, cuando debe determinarse cuál o cuáles candidatos se adjudicarán dichos escaños, sólo los que alcancen las primeras mayorías resultarán electos. De modo que los votos obtenidos por los candidatos perdedores sólo contribuyen a que la lista gane, pero no que el candidato gane.

Este tipo de resultados se ve potenciado porque se permite la participación mediante listas presentadas por pactos electorales, que en su conjunto podría captar gran parte de las preferencias del electorado, obteniendo la mayoría de los escaños. Así es como se produce el efecto de que aún un sistema electoral que se plantea como objetivo la proporcionalidad en la representación termina inclinándose hacia un sistema mayoritario en sus efectos.

b) Circunscripciones medianas

En las circunscripciones medianas, en que se escogen de 6 a 8 parlamentarios, distribución que se aplica exclusivamente en la Cámara de Diputados, el escenario puede variar positivamente en favor de la representación de las minorías. Las circunscripciones medianas producen el efecto de permitir que partidos pequeños o candidatos independientes que participan individualmente logren adjudicarse un escaño. Es en las circunscripciones medianas donde los partidos pequeños tienen una posibilidad real de obtener representación política.

En consideración a lo expuesto, es coherente caracterizar el nuevo sistema electoral chileno como proporcional moderado, ya que, por un lado, utiliza una fórmula de decisión proporcional para la distribución de los escaños, y por otro, se propone como objetivo mejorar la representación en el Congreso, entendida como la participación que todos los sectores políticos significativos y las minorías, de acuerdo a sus resultados electorales. Pero teóricamente este sistema electoral podría producir dicho efecto sólo parcialmente, y con mayor probabilidad, en aquellos distritos en que se escogen más de 5 escaños, pero en los distritos pequeños, los efectos tenderán a asimilarse a los de un sistema electoral mayoritario, en que la mayoría de los escaños se adjudican a los partidos grandes, y no queda lugar a las minorías. Entonces, el propósito de adherir a un principio de representación proporcional se ve truncado, en parte, por la delimitación de las circunscripciones territoriales y el establecimiento de una mayoría de distritos y circunscripciones de magnitud pequeña. Éste efecto podría corregirse si se agruparían los distritos pequeños equilibrando la distribución de escaños con sólo distritos medianos.

### **1.3. Influencia de la reforma electoral en el presidencialismo chileno.**

A partir de la introducción del nuevo sistema electoral y ante la expectativa de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias a realizarse en el año 2017, cabe preguntarse si el nuevo sistema electoral, proporcional e inclusivo, afectará el presidencialismo en Chile, en el entendido de que la forma de gobierno debe ser considerada al introducir una reforma a uno de los elementos de la institucionalidad como lo es el sistema electoral. “El presidencialismo chileno no es irrelevante, debe ser considerado. Esta forma de gobierno se caracteriza por hacer convivir dos “soberanías”: la del Gobierno, por una parte, y la del Congreso, por la otra. Estas dos soberanías deben convivir equilibrándose y tensionándose recíprocamente, pero no deben entrar en un conflicto que las paralice. Porque ese conflicto no tiene una salida institucional. Esto ha pasado en la historia de Chile: 1891, 1924 y 1973. De esta experiencia hay que aprender: no hay que facilitar el conflicto entre Gobierno y Congreso”.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Op. Cit. Pág. 6.



Puntualmente, nos preguntamos cómo podría el nuevo sistema electoral afectar la gobernabilidad en Chile, y si el Presidente, según cuente con el apoyo de la mayoría del Congreso, podrá o no dar obtener la aprobación de sus iniciativas legislativas. “Criterio rector aquí es la gobernabilidad democrática, definida como estructura política que facilita la legislación e implementación de políticas públicas que promuevan el bien común — definido como intereses que pueden generalizarse — y que, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema democrático.”<sup>196</sup> La gobernabilidad supone el apoyo mayoritario en las acciones y decisiones del ejecutivo, que le permitan desenvolverse eficazmente en el Gobierno.

En el caso del presidencialismo, el gobierno se forma con prescindencia del Congreso, y el Presidente de la República bien podría gobernar, aunque no cuente con el apoyo de él, a diferencia del parlamentarismo en que por esencia se requiere lograr una mayoría para formar gobierno, y por ende, se requiere de un sistema electoral que conduzca a ello.

En particular, en el caso del presidencialismo chileno, desde 1990 a la actualidad, el Presidente de la República sólo ha logrado contar la mayoría en ambas cámaras del Congreso en las elecciones presidenciales y parlamentarias realizadas en el año 2013, para el período 2014 a 2018; y pese a ello, los Presidentes lograron llevar adelante las iniciativas de gobierno recurriendo a otros mecanismos institucionales o no institucionales que permitieron la cooperación necesaria entre el Presidente y el Congreso.

Una vez electo en el cargo el Presidente de la República un determinado candidato, o electos los miembros que compondrán el Congreso por el siguiente período, se produce una separación de los representantes respecto de los representados, para que estos asuman sus funciones de manera autónoma, de modo que el respaldo de la ciudadanía expresado en las votaciones no influirá mayormente en la gobernabilidad del país. Pero sí influirá en la gobernabilidad democrática la forma en que el Presidente aborde la relación con el Congreso y si cuenta con el respaldo de él. Desde la mirada del sistema electoral, éste favorecerá la gobernabilidad cuando se constituya como un incentivo institucionalizado en pos de una adecuada relación y

---

<sup>196</sup> NOHLEN, D. 2006. Op. Cit. Pág. 64.

cooperación entre los actores del presidencialismo, en particular, del Presidente de la República y el Congreso.

Cuando se piensa en un sistema electoral para el Congreso - inserto en un régimen presidencialista - se enfrenta la disyuntiva de promover un Congreso de acuerdo a un principio de representación mayoría, o un Congreso de acuerdo a un principio de representación proporcional.

En este sentido, a grandes rasgos, la utilización de un sistema electoral mayoritario, que tiende a producir la aglutinación de las fuerzas políticas y su combinación con elecciones presidenciales y parlamentarias simultaneas favorecerá la formación a una mayoría de partido o coalición en el Congreso que apoye al partido o coalición ganadora en las elecciones presidenciales. Si el objetivo es contar con un Congreso obediente que apoye las iniciativas legislativas del Presidente, entonces los elementos deseables del sistema electoral parlamentario incluyen (1) utilización de fórmula de decisión de mayoría relativa (2) circunscripciones uninominales o circunscripciones plurinominales pequeñas (3) barreras electorales que excluyan a los partidos pequeños (4) y simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Pero por otro lado, la utilización de un sistema electoral proporcional, tenderá a reproducir la composición social y cultural de país y la diversidad de corrientes políticas que existen en el Congreso. Si el objetivo es construir un Congreso abierto y que conducirá a la representación de todos éstos de acuerdo a la proporción de su desempeño en las elecciones, entonces los elementos deseables del sistema electoral serán principalmente la (1) utilización de fórmula de decisión proporcional, y (2) circunscripciones plurinominales medianas a grandes. En miras a dicho objetivo, puede prescindirse de las barreras electorales y de un ciclo electoral simultáneo de elecciones presidenciales y parlamentarias, si se quiere excluir la influencia que el candidato Presidencial ejerce sobre la preferencia del electorado respecto de los candidatos al Congreso. En este escenario, el Presidente de la República contará con un órgano deliberativo amplio, que representará al conjunto de opiniones de la sociedad, pero deberá recurrir a otros mecanismos institucionales para lograr el apoyo necesario a sus iniciativas, y enfrentarse a un Congreso que naturalmente estará dividido.

Cabe señalar, sin embargo, que no existen sistemas electorales perfectos, sino sistemas electorales adecuados a los objetivos que se proponga el país que lo utiliza, donde un defecto o virtud de un sistema electoral es un elemento que perjudica o beneficia el sistema político en el cual se inserta, según la perspectiva de la que se mire.

Tal como se ha descrito en el Capítulo III, la reforma electoral se orientó en pos de mejorar la representación en el Congreso, debido a las críticas y rechazo generalizado que se construyó en contra del sistema binominal y el desprestigio en que han caído las instituciones de la democracia representativa por parte de la comunidad. De acuerdo a la doctrina “A nivel comparado se observa que la proporcionalidad se adopta cuando se genera un ingreso masivo de nuevos electores que aumentan los grados de incertidumbre electoral de los partidos tradicionales, o cuando emergen nuevos partidos que puedan amenazar a los partidos existentes. En el caso de Chile, ninguna de las dos condiciones parece estar presente. No hubo un ingreso masivo de nuevos electores con la reforma del voto voluntario, y hasta ahora las dos grandes coaliciones no se han visto amenazadas por partidos pequeños”.<sup>197</sup>

En efecto, durante la vigencia del sistema binominal las coaliciones no se vieron amenazadas por las minorías políticas, Así, en el caso chileno, lo que llevó a plantearse como una alternativa plausible la introducción de un sistema electoral proporcional fue fomentar, justamente, la inclusión y mejorar la representación de las minorías en el Congreso y la legitimidad del mismo frente a la sociedad, influenciado por una crisis de confianza y legitimidad en los parlamentarios. Actualmente, el escenario político está cambiando, ya que han emergido nuevos partidos políticos y actores político-sociales que nacen de la necesidad de representar a sectores que históricamente, desde el retorno a la democracia, no habían estado representados en el Congreso y que, a través de mostrarse como una contrapartida a las dos coaliciones mayoritarias que existen a la fecha, han logrado poner a la luz del debate público las necesidades de un de sectores aparentemente minoritarios.

---

<sup>197</sup> MORALES, M., DIAZ, K., y MARAMBIO, A. 2014. Op. Cit. Pág. 18.

La reforma electoral, por sus propios objetivos más puros, camina en un sentido contrario al que constituye el sistema electoral ideal favorable para la gobernabilidad en el presidencialismo tradicional. El nuevo sistema electoral ha introducido algunas causales de fragmentación política al aumentar la disponibilidad de escaños a repartir, y con ello, incentivar el multipartidismo ya instalado en la idiosincrasia chilena, aunque la diversidad de partidos no necesariamente refleje las diversidades de opinión. Recordemos que, actualmente se han constituido 30 partidos políticos en el país, donde sólo 9 de ellos tendrán despliegue en todo el territorio. Así lo ha planteado la doctrina al sostener que “con el nuevo sistema llega la posibilidad de una mayor fragmentación del Congreso. En efecto, el sistema proporcional propende a la creación de partidos nuevos, que buscarán asociarse con partidos más grandes, para que la lista que los agrupa aumente marginalmente la cantidad de votos recibida y la probabilidad de obtener un escaño adicional crezca. Esto, debido al uso de la cifra repartidora D’Hondt para la asignación de los escaños y a que se permiten los pactos entre partidos. Por estas razones, la cantidad de partidos aumentará, aunque la mayoría serán partidos con escaso despliegue territorial y, en consecuencia, habrá más fragmentación”.<sup>198</sup>

Por ende, el multipartidismo y la utilización de un sistema electoral proporcional se constituyen, teóricamente, como variables que podrían operar en contra de la gobernabilidad, y solo si los partidos pequeños decidieran actuar aliados junto a partidos grandes en pactos electorales se moderaría la fragmentación que le permitirán al gobierno enfrentar en un mejor escenario la relación con el Congreso. Con la salvedad de que nada garantiza que los partidos decidieran competir en pactos electorales, pues “con un sistema más proporcional, las coaliciones se vuelven más flexibles. Incluso, podría haber partidos que se descuelguen de una coalición para competir en solitario. En el binominal la amenaza de “correr por fuera” es poco creíble, pero en un sistema más proporcional esas probabilidades aumentan”<sup>199</sup>, como tampoco es seguro que, terminado el periodo de elecciones, los partidos permanezcan unidos en los pactos.

La introducción del nuevo sistema electoral puede dificultar el escenario para el Presidente de la República en cuanto a la posibilidad de contar con una mayoría de partido en el Congre-

---

<sup>198</sup> ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Op. Cit. Pág. 12.

<sup>199</sup> MORALES, M., DIAZ, K., y MARAMBIO, A. 2014. Op. Cit. Pág. 4.

so, sin embargo, el nuevo sistema electoral proporcional es moderado, en el sentido de que la utilización de la fórmula D'Hondt en distritos pequeños sigue favoreciendo a los partidos grandes o pactos electorales, y estos elementos podrían conducir a resultados similares a los de un sistema electoral mayoritario, o inclusive, resultados similares a los del sistema binominal. La proporcionalidad se reflejaría mayormente en los distritos medianos, debido al aumento de los escaños a repartir. Así las cosas, es probable que los resultados de las próximas elecciones parlamentarias, bajo la vigencia del nuevo sistema electoral, no varíen drásticamente para los partidos grandes en comparación con los resultados históricos del Sistema Binominal.

La doctrina ha señalado que la combinación de multipartidismo y presidencialismo involucra un riesgo para la estabilidad democrática.<sup>200</sup> Sin embargo, no es posible generalizar, resulta esencial analizar caso a caso los factores institucionales y no institucionales que influyen en dicha dinámica. Algo a este respecto ya se ha adelantado.

Al evaluar un caso de presidencialismo, frecuentemente se recurre a ponderar las facultades que la Constitución Política de la República y las leyes le otorgan al Presidente versus las facultades que se otorgan al Congreso. Pero no solo debemos remitirnos a la normativa establecida, pues ello depende también de cómo se ejerzan dichas facultades por las autoridades en orden a lograr la cooperación entre el Presidente y el Congreso, y evitar así un bloqueo o crisis constitucional. En este sentido, las estrategias de negociación y comunicación, el cómo se ejercen las facultades por parte del Presidente o incluso, en ciertos casos, el abstenerse de ejercer facultades de presión al Congreso, son tan determinantes en la configuración de la relación gobierno-legislativo, como las facultades expresas que la Constitución establece. “Hay que tomar en cuenta que las atribuciones constitucionales pueden estar muy alejadas de como se ejercen en la realidad en un sistema político. Por ejemplo, en un país, el presidente tiene un derecho extensivo de legislar por decreto, pero lo ejerce de manera limitada, mientras que en

---

<sup>200</sup> Infra. Pág. 146.

otro país este derecho está constitucionalmente muy limitado, pero el presidente lo utiliza de forma extensa”.<sup>201</sup>

En concreto, el presidencialismo chileno, desde la perspectiva normativa de la distribución de funciones ha sido caracterizado como un presidencialismo fuerte, debido a las amplias facultades normativas, de decisión y control con que la Constitución Política ha dotado al Presidente de la República.<sup>202</sup> Sin perjuicio de ello, y pese a que el Presidente sigue siendo la figura gravitante del presidencialismo chileno, se dice que ha evolucionado a una democracia de consenso, principalmente porque se ha plasmado un liderazgo no autoritario por el ejecutivo. “Ello se demuestra en la inclusión de la minoría en importantes instituciones, la mayoría ha seguido una política de negociaciones y compromisos con la oposición y ésta ha mantenido, en general, una política constructiva con el gobierno.”<sup>203</sup>

El presidencialismo chileno demuestra que es posible mantener la estabilidad democrática, pese a que en contadas ocasiones el gobierno ha contado con el apoyo mayoritario del Congreso, pues se atribuyen a la figura del Presidente una serie de facultades que le permiten gobernar apropiadamente y negociar con un Congreso que puede encontrarse dividido. Por lo tanto, la utilización de un sistema electoral parlamentario con fórmula proporcional no necesariamente llevaría al país a la inestabilidad política.

Igualmente, cabe reconsiderar que el rol ocupa el Congreso en el presidencialismo, este rol es justamente la representación de los ciudadanos en un régimen democrático, es decir, es un intermediario de la voz de los ciudadanos en la deliberación y aprobación de las leyes. De este modo, favorecer la representatividad con un sistema electoral proporcional ayuda a la legiti-

---

<sup>201</sup> NOHLEN, D. 2009. El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate. En: ELIS, A., y otros. Como hacer que funcione el Sistema Presidencial. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 254

<sup>202</sup> Infra. Pág. 43.

<sup>203</sup> HUNEEUS, C. 2009. La democracia presidencial en Chile. En: ELLIS, A., y otros. Como hacer que funcione el Sistema Presidencial. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 254.

midad de este órgano democrático frente a la ciudadanía y así incluso se puede favorecer la estabilidad del presidencialismo.

## **2. Propositiones para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el presidencialismo chileno desde el Sistema Electoral.**

A lo largo de este trabajo se han expuesto y analizado los tópicos relativos a la relación entre el sistema electoral y el presidencialismo, y si bien es cierto que se puede emprender el análisis de una variable y sus consecuencias mediatas o dependientes, no se puede desconocer que paralelamente existen otros factores adicionales que determinan la gobernabilidad, algunos incluso más influyentes que el sistema electoral, como el contexto político, social, económico y cultural en el que se desenvuelven las instituciones y que determinará los efectos reales de las reformas que se introduzcan.

Es por ello que si se trata de lograr la gobernabilidad mediante reformas institucionales, surge la pregunta de cuáles son los reales aportes que puede dichas reformas tener, ya que una vez implementadas, podría llevar a verificarse que su efecto es realmente limitado, y además, cuando se introducen cambios a la institucionalidad no se sabe de antemano si el efecto será positivo o negativo.

En términos generales, “en relación al desarrollo de la democracia en América Latina y en el correspondiente debate sobre la gobernabilidad se hace hincapié en el aspecto del *input* (entrada), creyendo que las crisis de legitimidad se podrían superar ampliando la participación. Se subestima la importancia del *output* (salida), de la efectividad de la democracia que, como demuestran las encuestas, tiene tanta o incluso mayor repercusión sobre la satisfacción con la democracia. Tampoco se percibe claramente la relación de *trade-off* existente entre participación y efectividad”<sup>204</sup> En otras palabras, los gobiernos concentran sus esfuerzos en promover la participación de la ciudadanía –mediante listas abiertas- y la representación – mediante la fórmula proporcional - para solucionar las crisis de representatividad y legitimidad de las auto-

---

<sup>204</sup> NOHLEN, D. 2006. Op. Cit. Pág. 66.

ridades, cuando en efecto, lo relevante para la opinión pública es el resultado, el impacto en la gobernabilidad, y esto es, si el gobierno logra dar respuestas eficientes a las necesidades sociales. Asimismo, parece olvidarse la existencia de la referida relación inversa entre efectividad (o concentración) y participación.<sup>205</sup> Por lo que toda propuesta de reforma a la institucionalidad debe priorizar entre la efectividad o la participación. Las áreas donde se introducen las reformas institucionales en orden a lograr la gobernabilidad son la forma de gobierno, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario.<sup>206</sup>

En concreto en esta investigación no se aborda una propuesta de sustitución en la forma de gobierno en Chile, no porque ello sea imposible o no sea una alternativa viable para fortalecer la gobernabilidad, sino porque se ha construido desde el supuesto del sistema electoral como variable en relación al presidencialismo. Es más, la discusión acerca de un cambio en la forma de gobierno sigue vigente, ya que en Noviembre de 2015 parlamentarios presentaron una moción de reforma constitucional (Boletín N° 10419-07) para crear la figura del Primer Ministro, con el objeto de separar la figura del jefe de Estado del Jefe de Gobierno, e instaurar así un sistema de gobierno semipresidencialista en Chile.

Las propuestas que se exponen a continuación respecto del sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario se sustentan en los probables efectos que produciría la reforma electoral, de acuerdo al estudio sistemático de los efectos de los sistemas electorales a lo largo de los años y las conclusiones a las que la doctrina en la materia ha arribado. Sin embargo, cabe advertir que no siempre se producen en la práctica los efectos que la doctrina pudiera predecir, pues el impacto concreto que tiene un sistema electoral sobre el sistema político, el sistema de partidos y la participación de los electores en el proceso electoral es fruto de una compleja interacción entre la diversidad de normas, instituciones, prácticas políticas informales y factores no institucionales, como son las condiciones culturales, sociales y económicas.

---

<sup>205</sup> Infra. Pág. 143.

<sup>206</sup> NOHLEN, D. 2006d. Fortalecer la Gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina: Diez conclusiones. EN: El institucionalismo contextualizado.



## 2.1. Propuesta de reforma del sistema electoral presidencial

Respecto del sistema electoral presidencial, existe general acuerdo en que un sistema electoral que beneficie al presidencialismo sería aquel que favorezca la concentración o efectividad en el Congreso para facilitar la gestión del Presidente de la República, por lo que una alternativa plausible para fortalecer el presidencialismo chileno sería la utilización de la fórmula de mayoría relativa con umbral mínimo de elección o barrera legal, ya que así favorece la legitimidad y concentración. Esto significaría reemplazar la actual fórmula de mayoría absoluta con *ballotage* establecida en el Art. 26 de la Constitución Política, por una fórmula de mayoría relativa con una barrera electoral, manteniendo el ciclo electoral en los términos actuales, que favorece la participación al tiempo que estimula la formación de una mayoría de partido en el Congreso Nacional, de modo que la preferencia por un candidato presidencial influya en la preferencia de los electores por los candidatos parlamentarios del mismo partido.

Respecto a esta posibilidad “lo importante es considerar los efectos de ambos sistemas clásicos sobre el sistema de partidos y la representación política en el parlamento. Mientras que el sistema de pluralidad tiende a la concentración, el sistema de mayoría absoluta tiende a la dispersión y fragmentación del voto en la primera vuelta...Así, la alternativa entre los sistemas clásicos corresponde — en teoría — a la alternativa entre mayor legitimidad y mayor concentración”.<sup>207</sup>

Y, respecto a la opción entre utilizar o no un umbral electoral, es preferible incorporarlo ya que “este tiende, por un lado, a concentrar el voto incluso en mayor medida que el sistema de pluralidad puro (pues induce a tratar de superar la barrera legal) y, por el otro, en caso de que el resultado electoral no genere un candidato con mayoría suficiente para no cuestionar su legitimidad, habrá una segunda vuelta, sin que el *ballotage* influya negativamente sobre el sistema de partidos”.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> NOHLEN. 2006. Op. Cit. Pág. 73.

<sup>208</sup> NOHLEN. 2006. *Ibíd.*

## 2.2. Propuesta de reforma al sistema electoral parlamentario

Conforme a lo expuesto anteriormente, cuando nos situamos en la posición de proponer mejoras al sistema electoral parlamentario chileno y siempre que el objetivo sea favorecer la gobernabilidad y posicionar favorablemente al Presidente de la República en la relación con el Congreso, se presentan dos alternativas posibles:<sup>209</sup>

- a) Reemplazar el principio de representación proporcional por un principio de representación de mayoría.
- b) Equilibrar proporcionalidad y concentración mediante un sistema electoral mixto.
- c) Aceptar el *status quo* y no hacer modificaciones.

Previamente, cabe hacer presente que avanzar hacia un sistema proporcional puro mediante plantear la modificación de los distritos, en orden a formar distritos grandes que escojan más de 10 Diputados, que es la magnitud desde la cual se consigue la proporcionalidad adecuadamente, no sería una opción aconsejable, desde el objetivo de gobernabilidad.

Como se ha venido señalando, un sistema electoral que se rija por el principio de representación proporcional puro puede llevar a que sea imposible que el candidato que gana las elecciones presidenciales obtenga un respaldo mayoritario de los parlamentarios y, por ello, deba salir a la búsqueda de los acuerdos con los otros conglomerados que integran el Congreso. Por lo que, desde la perspectiva la gobernabilidad, no sería aconsejable incrementar la proporcionalidad.

- a) Reemplazar el principio de representación proporcional por un principio de representación de mayoría.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, sería conveniente que el partido del candidato ganador en las elecciones presidenciales cuente con respaldo parlamentario adecuado, y por

---

<sup>209</sup> FRANCO, R. 1987. Op. Cit. Pág. 93.

ello las reformas que promuevan la concentración en el Congreso son deseables, es decir, aumentar la desproporcionalidad.

Conforme a dicho objetivo, se puede recurrir a una reforma electoral que remplace el sistema actual y combine una fórmula de mayoría relativa en distritos uninominales manteniendo la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Asimismo, es deseable establecer ciertos límites legales a la proliferación de partidos políticos, como barreras electorales.

Otra alternativa, más viable, en un contexto en que plantear una reforma electoral no es una alternativa discutible dado que no se han visto los efectos del sistema recientemente introducido, y sin necesidad de reemplazar el principio de representación proporcional por un principio de representación mayoritario, es recurrir a la modificación de los distritos electorales reduciendo la magnitud de los distritos plurinominales medianos a pequeños.

Se ha postulado que para “delimitar el número de partidos que compiten y obtienen bancas en el Congreso, y lograr partidos fuertes, disciplinados y programáticos, la mejor combinación de reglas sería una fórmula de representación proporcional que beneficie a los partidos más grandes, distritos de magnitud pequeña (inferior a cinco, en promedio), y procedimiento centralizados de nominación de candidatos en listas cerradas”<sup>210</sup>. En este sentido, se trataría de mantener el número actual de Diputados, incrementar el número de distritos y asignar un máximo de cinco escaños por distrito de acuerdo a la población electoral de cada territorio, reemplazar las listas abiertas por listas cerradas.

b) Equilibrar proporcionalidad y concentración mediante un sistema electoral mixto.

Ya en 2014, antes de la aprobación de la reforma electoral, Lucas Sierra y Ricardo González presentaron una propuesta de un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno. Esta propuesta consistía en reemplazar el sistema binominal por un sistema electoral mixto para

---

<sup>210</sup> NEGRETTO, G. 2009. Op. Cit. Pág. 75.

la Cámara de Diputados en que “Se eligen parlamentarios con dos votos, por decirlo de alguna manera: uno por distrito y otro por lista. El voto por distrito es mayoritario y el por lista es proporcional. Por esto es “mixto” y, por esto mismo, era más mayoritario que el proyecto del Gobierno: combinaba el carácter proporcional de la lista con el carácter mayoritario de la elección por distrito”.<sup>211</sup>

La propuesta contemplaba una Cámara de Diputados de 150 miembros. Cien de ellos se elegían en distritos uninominales a través del país. Los 50 restantes, mediante listas nacionales. En dos tercios, por tanto, este sistema se planteaba mayoritario. En el tercio restante era proporcional.

Las listas nacionales se proponían cerradas, lo que significaba que el partido determinaba el orden de los candidatos a elegir dentro de la lista, en contraposición a las listas abiertas, en las cuales el elector puede elegir si votar por el partido o pacto, o bien, por un candidato específico dentro de cada partido o pacto. Lo anterior, pues para los autores del proyecto “Las listas cerradas fortalecen a los partidos políticos, algo que este trabajo considera valioso para un sistema electoral, en el entendido de que el funcionamiento de la democracia representativa es, primera y muy principalmente, tarea de los partidos políticos”.<sup>212</sup>

La propuesta contemplaba, además, la doble postulación de aquellos candidatos que el partido o coalición al que adherían pudiera considerar como “buenos”, y así evitar la pérdida de un escaño. En este sentido el proyecto propuso “la posibilidad de que los partidos o pactos puedan postular a los mismos candidatos en los distritos uninominales y en la lista cerrada. De esa manera, aumentan las posibilidades de que los buenos candidatos obtengan un escaño”.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> GONZÁLEZ, R. y SIERRA, L. Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno [en línea]. Propuestas de Política Pública. Agosto 2014. Número 1. <http://www.cepchile.cl/un-sistema-electoral-para-el-presidencialismo-chileno/cep/2016-03-04/100819.html> (consulta 27 de junio de 2016) Pág. 5.

<sup>212</sup> GONZÁLEZ, R. y SIERRA, L., Op. Cit., Pág. 9.

<sup>213</sup> *Ibíd.*

Así, para materializar la idea anterior, se propuso que “Los partidos o pactos que obtengan, a lo menos, un 5 por ciento de la votación nacional en el voto por lista tendrán derecho a optar a los escaños disponibles en la lista nacional”.<sup>214</sup>

El proyecto también incluyó la posibilidad de que candidaturas independientes compitieran “en pactos con partidos o coaliciones, y también fuera de ellos”. Para el caso de que participaran de la lista nacional, se propuso considerarlos como un partido político, estando sujetos también al umbral del 5% de la votación nacional para hacerse de un escaño. Sin perjuicio de que pudiera ser un desafío, el proyecto lo consideró en atención a que “resulta compensado por la mayor facilidad que para ellas presenta la competencia por los escaños distritales, en especial por el menor tamaño que tienen en esta propuesta”.<sup>215</sup>

Así el proyecto planteó como una “variante mayoritaria del sistema mixto. Y, con el objeto de reducir el defecto que implica la posibilidad de sobrerrepresentación excesiva de la mayoría, se le impone un “techo” proporcional a su votación”.<sup>216</sup>

c) Aceptar el *status quo*

Atendido que el nuevo sistema electoral chileno recién será estrenado en las elecciones presidenciales y parlamentarias a realizarse el año 2017, es bastante improbable que se introduzcan modificaciones sin observar primero el desempeño de esta nueva normativa respecto de los electores, los partidos políticos, y las relaciones entre el Congreso y el Presidente de la República bajo esta nueva regulación.

En términos generales existen claras dificultades a la hora de plantear reformas de esta naturaleza ya que se trata de normas de rango constitucional que requieren un quorum de 4/7 de los integrantes de cada Cámara, es decir, un alto grado de acuerdo de los miembros que le permitan realizar dicha modificación.

---

<sup>214</sup> *Ibíd.*

<sup>215</sup> *Ibíd.*

<sup>216</sup> *Ibíd.* Págs. 9-10.

### 2.3. Propuestas complementarias

Existen dos propuestas complementarias y viables para mejorar y dar coherencia al sistema electoral chileno y que no implican necesariamente un cambio de paradigma respecto a la proporcionalidad recién instaurada. Se trata de la distribución de escaños en el Senado según el principio de igualdad territorial, por un lado, y la utilización de la cifra de habitantes como base para el cálculo de la distribución proporcional de los escaños de la Cámara de Diputados que deberá realizarse cada decenio, por otro.

En cuanto al primer punto, debemos considerar que el Congreso Chileno es bicameral y ello debe justificarse. En este orden, debería regir para la Cámara de Diputados un principio de representación equitativa de la población, y para el Senado, un principio de representación territorial. Por lo que, proponemos corregir la actual distribución de los escaños en el Senado, asignados conforme a un criterio densidad poblacional, ya que no se condice con la tradición institucional. Precisamente, debería igualarse el criterio de la representación territorial, estableciendo la cantidad de escaños por cada región. Así, si por ejemplo se igualara el número de escaños a 2 por cada región, se obtendría una representación igualitaria de todas las regiones en el Congreso sin consideración a su número de habitantes.

En este mismo sentido, Mario Fernández expuso que “debe establecerse el principio de la representación dual del Congreso Nacional, señalándose para la Cámara de Diputados el principio de la representación del pueblo y para el Senado el principio de la representación territorial, que justifican doctrinariamente el bicameralismo en un sistema democrático”.<sup>217</sup>

En cuanto al segundo punto, se propone sustituir la cantidad de ciudadanos por la cantidad de habitantes, como base para la decisión de la cantidad de escaños de cada distrito electoral.

---

<sup>217</sup> FERNANDEZ, M. 2011. Op. Cit. Pág. 30.

El propósito de esta propuesta es retomar el criterio que tradicionalmente se ha utilizado en Chile, ya que “históricamente en Chile, la población relevante para definir los distritos ha sido “toda” la población, es decir, los habitantes. La Constitución de 1925, por ejemplo, decía que los escaños se asignaban de acuerdo a los “habitantes”, mientras que las Constituciones de 1828 y 1833 hablaban de fijar escaños de acuerdo al número de “almas”, o sea, de habitantes. Incluso los distritos definidos en el sistema binominal actual se construyeron en función de la población, entre otros criterios...Esta larga tradición chilena es consistente con la experiencia de muchas democracias en el mundo. Así, por ejemplo, Alemania, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido han considerado siempre los habitantes para definir sus unidades electorales. Como señalan Samuels y Snyder (2001, 655), la mayoría de los países asignan sus escaños en la base de su población en vez de los electores o votantes registrados”.<sup>218</sup> Además este es el criterio que se condice con la democracia representativa, ya que los órganos electivos no solo representan a los ciudadanos, sino que representan a toda la población.

---

<sup>218</sup> GONZÁLEZ, R. y SIERRA, L. 2014. Op. Cit. Pág. 13.

## CONCLUSIÓN

Como ha quedado de manifiesto, la investigación expuesta se abocó a revisar la relación que existe entre el sistema electoral, como mecanismo de conversión de votos en escaños, y el presidencialismo como uno de los sistemas de gobierno democrático, destacando la influencia que ejerce el diseño del sistema electoral sobre el Presidencialismo, en cuanto a posibilitar o no la gobernabilidad en éste. En esta línea, este trabajo adoptó como supuesto intrínseco, que el sistema electoral es un factor que afecta el sistema político y en el sistema de partidos en el que se inserta.

Los tipos de gobierno democráticos republicanos, cualquiera sea la forma que adopten, deben buscar mecanismos para la elección de sus representantes, y allí es donde se vuelve sumamente relevante el sistema de elecciones. Ello, pues la fórmula de elección de los representantes se traduce en la forma en que se distribuirá el poder entre ellos, particularmente entre dos de los poderes que conforman todo Estado de Derecho: Poder Ejecutivo y Legislativo. Así, el sistema electoral es un elemento importante en la institucionalidad de los regímenes democráticos en que se necesita y valora la participación política de los ciudadanos que permite distribuir y convertir las fuerzas políticas vigentes en un país, en los distintos escaños disponibles en los poderes del Estado para que éstos puedan constituirse en representantes legítimos de la ciudadanía y gobernar.

Así las cosas, el sistema electoral, dependiendo de la definición que cada Estado quiera darse – presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo, cada uno con sus diversas particularidades – deberá mutar y adaptarse a esas necesidades de cada sistema con la finalidad de promover suficiente estabilidad democrática, necesaria para un buen ejercicio de la gobernabilidad y evitar eventuales crisis de poder.

En el caso particular del presidencialismo, el sistema electoral podrá condicionar el fortalecimiento del Presidente de la República al establecer las bases para la formación de una mayoría de partido o coalición en el Congreso que apoye al Presidente, mediante fórmulas que permitan la eficacia y concentración; a equiparar la fuerza del Presidente con la del Congreso,



mediante fórmulas mixtas; o, en aminorar la fuerza del Ejecutivo en aras de fortalecer al Congreso, a través de fórmulas que otorguen más representatividad en la composición del Parlamento y demás órganos.

En mira a ello, es importante señalar que, el diseño del sistema electoral se estructura en base a sus cuatro elementos esenciales: circunscripciones electorales – que pueden ser pequeñas, medianas o grandes –, formas de participación política – mediante listas abiertas, cerradas bloqueadas y cerradas no bloqueadas –, formas de votación – un solo voto, por lista o voto preferencial al candidato, o dos votos – y fórmulas de decisión – fórmula de mayoría o fórmula proporcional, con o sin barreras legales-.

En razón de la fórmula de elección que se plantee, los sistemas electorales se han clasificado tradicionalmente en sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos. En efecto, se dice que los sistemas electorales mayoritarios, que utilizan la fórmula de decisión de mayoría de los votos, aspiran a la formación de una mayoría, es decir, buscan la representación política de la mayoría. Por otro lado, en tanto, los sistemas electorales proporcionales, que utilizan la fórmula de decisión proporcional, aspiran a reflejar en la representación política a la estructura y diversidad del electorado. Sin embargo, se ha demostrado que la manipulación de los elementos como la delimitación de circunscripciones, el número de escaños y la fórmula de decisión, puede alterar los efectos de cada sistema de forma sustancial. De modo que, un sistema electoral que utiliza una fórmula mayoritaria podría reflejar mejor la representatividad en el Congreso o, en sentido contrario, un sistema que utiliza la fórmula proporcional puede reflejar una mayoría electoral en el Congreso. Así, se concluye que la fórmula de decisión que se utiliza no determina necesariamente la clasificación de un sistema electoral como mayoritario o proporcional, sino que sus elementos que se configuran en función del objetivo de representación que se persigue.

A mayor abundamiento, la doctrina en la materia ha proporcionado importantes estudios de caso y conclusiones respecto de los efectos que produce cada fórmula de decisión en combinación con los otros elementos del sistema electoral. En este sentido, cabe considerar que dicha información muestra cuales son las tendencias del resultado, pero en el diseño del sistema

electoral, si bien se reconoce su influencia en los sistema políticos, no es menos cierto que se reconoce también que no se trata de una relación científica, en el sentido de que no puede asegurarse que se producirán los efectos buscados al diseñar un sistema electoral en la exacta medida en que se pretende, cuestión que se explica porque cada contexto social, político y cultural en el que inserta un sistema electoral tiene sus características propias e independientes.

En razón de ello, cada país adopta un sistema electoral propio y decide su reforma de acuerdo a su contexto político, social, cultural y económico, cuestión que explica que existan tantos sistemas electorales como países. Luego, conforme a los objetivos de los actores que operan bajo el sistema, es que al evaluar sus efectos surgen las opiniones en torno a si el sistema es positivo o no, pero el sistema electoral en sí mismo está desprovisto de carga valorativa, es decir, no existe un sistema electoral ideal, sino que todas estas apreciaciones se basan en los efectos que el sistema produce y que dependen del contexto en el que funciona.

Generalmente la evaluación de los efectos del sistema electoral se realiza en base a sus cinco funciones, que son: representación, concentración, participación, legitimidad y simplicidad. El diseño del sistema electoral enfrenta entonces el problema de que no es posible satisfacer completamente todas las demandas funcionales del sistema político, de modo que existe una estrecha relación entre favorecer la representatividad, en desmedro de concentración, y viceversa.

Ahora bien, el objetivo fundamental del estudio realizado en torno a la relación entre presidencialismo y sistema electoral es concretar un análisis del impacto que tendrá la reciente reforma del sistema electoral en Chile. Así, entendiendo que en Chile opera el presidencialismo, se adoptó como presupuesto que toda propuesta de reforma institucional debería apuntar a fortalecer al Presidente de la República y la gobernabilidad democrática, es decir, que el Presidente logre llevar adelante su programa de gobierno y responder adecuada y oportunamente a las demandas de la población, en un ambiente de estabilidad, contando con el apoyo del Congreso. Entonces es necesario estructurar la institucionalidad en pos de dicho objetivo y para ello el sistema electoral es uno de los factores a considerar.

Lo anterior, lleva a preguntarse si el nuevo sistema electoral fortalece efectivamente un presidencialismo estable o por el contrario, afectará el desempeño del Presidente de la República, debilitándolo, e incluso más allá, si la reforma tendrá desde esa perspectiva efectos negativos, podría pese a ello subsistir el presidencialismo chileno y mantener la estabilidad democrática.

Conforme a lo que se ha señalado en esta investigación, el presidencialismo chileno se estructura en base a que la administración y el gobierno del país se concentran en el órgano encarnado en la figura del Presidente de la República, siendo el Congreso un ente meramente legislador, pero con ciertas características particulares que lo alejan de un concepto más tradicional – sobre todo por las reformas constitucionales y legales de la última década –, razón por la cual el ejecutivo requiere de un alto respaldo parlamentario y de partidos.

El presidencialismo chileno, por su parte, posee características que lo configuran como uno de carácter reforzado, por la gran cantidad de atribuciones con que cuenta el Presidente para ejercer su autoridad e implementar sus políticas de gobierno, pero se encuentra atenuado en su ejercicio principalmente porque en Chile se ha implementado un tipo de democracia de consenso por razones históricas, puesto que, luego de la Dictadura, que terminara con el plebiscito de 1989, los posteriores Presidentes de la República gobernaron con un carácter más bien consociativo que confrontacional, donde además la cooperación entre partidos políticos permitió que se fueran generando acuerdos de carácter general, con el objetivo de evitar un nuevo escenario de crisis.

En segundo término, en el presidencialismo chileno existe una redistribución de funciones a órganos estatales y paraestatales de carácter autónomo, que permite buen sistema de pesos y contrapesos. Esto se traduce en el rol de control que ejercen ciertos órganos y que limitan las funciones del Presidente de la República, o también, por encargárseles funciones que traen consigo una redistribución del poder, debilitando al Ejecutivo. Este es el caso de lo que ocurre con el Congreso.

Ese es el tipo de presidencialismo en el cual el sistema electoral es llamado a operar.

En el sistema chileno, entonces, son dos los órganos electivos, por ende, conviven dos sistemas electorales, a saber, el sistema electoral presidencial y el sistema electoral parlamentario. En cada uno de ellos, la decisión acerca del diseño y la forma en que se relacionan ambos a través de la simultaneidad de elecciones, determinará el efecto que el sistema electoral en conjunto producirá en el sistema político chileno.

Así, si lo que se quiere es fortalecer el presidencialismo chileno en aras de un mejor gobierno y de evitar una crisis, fortaleciendo al Presidente de la República, el sistema electoral deberá estructurar un mecanismo de elección que favorezca la formación de una mayoría en el Congreso que apoye al Presidente de la República.

Para lograr este efecto, no existe uno, sino varios mecanismos. Primeramente, respecto de la elección del Presidente de la República, la doctrina ha propuesto que éste sea electo por mayoría relativa o simple de los votos, o que inclusive sería deseable una mayoría calificada en torno al 40%, y que esta elección sea celebrada simultáneamente con las elecciones del Congreso. Actualmente en Chile, el sistema de elección del Presidente de la República no fue objeto de modificación en la reforma electoral, manteniéndose el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, cuya práctica tiene el efecto de inducir a la concentración y legitimar al candidato electo en la segunda votación, luego de un efecto de fragmentación que se produce en la primera vuelta.

Ahora, respecto del sistema electoral de los parlamentarios que fue el objeto de la reforma electoral de 2015, se reemplazó el Sistema Binominal por uno de carácter proporcional que utiliza la fórmula elección de D'Hondt. El sistema se estructura en base a circunscripciones pequeñas y medianas y permite la participación por listas abiertas de partidos, pactos electorales e independientes. Al ser un sistema proporcional, en general, éste tiende a fortalecer más la función de representatividad en el Congreso, y no así los factores de concentración o efectividad.

Dicha reforma fue gestada en razón de las amplias críticas que presentaba el antiguo sistema de elecciones, tanto por sus razones históricas como por razones de carácter político - social. Así, obedeció a un cambio de paradigma en la forma en que se pretende estructurar el Congreso y caminó hacia la vereda de la representatividad de los actores presentes en la sociedad, quienes venían exigiendo mayor participación en las decisiones de políticas del país. De ahí que se prefiriera una fórmula de elección de carácter proporcional.

Este nuevo escenario electoral, a primera vista podría resultar poco beneficioso para consolidar un presidencialismo estable, en razón de que esencialmente éste requeriría para su adecuada consolidación, de un efecto de concentración en el Congreso, preferentemente de apoyo al Presidente de la República, y no, por el contrario, un efecto que disgregue los actores políticos como lo plantearía un tipo de sistema proporcional, haciendo más difícil al Presidente conseguir la mayoría en el Congreso. Pues, dentro de los efectos negativos de la proporcionalidad que se han planteado por la doctrina, en base a la experiencia comparada, está que un sistema de estas características, al permitir una inclusión de más actores al juego democrático, tiende a desestabilizar las mayorías con que el Presidente de la República requiere contar en el Congreso. Adicionalmente, se menciona el efecto de fomentar la proliferación de partidos, generando un aumento adicional al efecto que el mismo sistema de mayoría absoluta en la elección del Presidente la República presenta. Dicha circunstancia, haría más difícil que se pueda generar la mayoría que requeriría el presidencialismo. Ello implicaría que el Ejecutivo deba empezar a negociar con partidos pequeños potencialmente para lograr llevar adelante su plan de gobierno.

No obstante lo anterior, no puede descartarse *a priori*, que una conjugación de presidencialismo y sistema electoral proporcional no pueda funcionar. Ello, pues puede consolidarse una democracia presidencialista estable, pese al multipartidismo, si se logra estructurar un sistema electoral permita garantizar la adecuada relación de apoyo y representatividad en el Presidente y el Parlamento. Lo anterior, pues como se ha mencionado, los sistemas proporcionales no siempre generan los efectos que pretenden potenciar, pues el sistema en su conjunto se ve influido por muchísimos más factores.

En este sentido, la reforma del sistema electoral chileno, si bien aparenta ser un gran paso hacia la proporcionalidad, ya en sí mismo no lo es, porque se diseñó en base a circunscripciones pequeñas y medianas, donde los partidos pequeños recién se beneficiarán de la proporcionalidad desde los cinco escaños a repartir en adelante. Es decir, se ha establecido un sistema electoral proporcional moderado, o donde las posibilidades de partición de las minorías y candidatos independientes se limitan a las circunscripciones medianas, que son la minoría al considerar la distribución de escaños en ambas Cámaras del Congreso. Así, en la práctica, el esperado aumento en la participación y representación en el Congreso, no se configura de una manera tal que pueda ser, a lo menos preliminarmente, perjudicial para una adecuada gobernabilidad.

Luego, se estima que podría perpetuarse la existencia de las dos actuales grandes coaliciones en el Congreso, sin que se pueda observarse un cambio importante en la configuración partidaria del Congreso, preliminarmente al menos, y en el corto plazo, y que además, se sigue permitiendo su participación en las elecciones como pactos electorales. Es más, es posible afirmar que, el nuevo sistema electoral, puede beneficiar a quienes participen en coaliciones con candidatos fuertes de variados sectores bajo la misma tendencia política, pues mientras más votos alcance la lista, las probabilidades de obtener más escaños incrementan. Con el actual sistema, es posible que los pactos electorales logren más candidatos electos, cuestión que favorece la concentración, en perjuicio de aquellos candidatos que participan de listas de partidos pequeños, o candidatos independientes, por lo que tendencia será mantener las dos grandes coaliciones que hasta ahora existen.

Es por ello que es dable concluir que el nuevo sistema electoral en cuanto a la representación, termine inclinándose hacia un sistema mayoritario en sus efectos. Esta situación, mantendría de cierta forma el *status quo* de la composición partidaria actual del Congreso, con algunas diferencias, a lo menos en el corto plazo, y sin que ese factor signifique que un sistema electoral proporcional repercutirá con profundidad en el presidencialismo chileno. Esta idea trae consigo que el Presidente de la República seguiría contando con la amplia posibilidad de construir con mayoría que lo apoye en el Congreso.

Sin perjuicio de ello, y aun cuando se lograra conseguir el efecto de representación proporcional en el Congreso, ello no implicaría, *per se*, que el Presidente de la República, no pueda llevar a cabo su plan de gobierno, pues hay que tener en cuenta también, los demás factores que, sin ser objeto particular de este estudio, tienen amplia influencia en la dinámica presidencialismo - gobernabilidad.

En este sentido, el presidencialismo chileno históricamente ha tenido un comportamiento particular ante la forma en que el sistema electoral se ha manifestado, y prueba es, en particular, la forma en que se lidió con el funcionamiento de un Sistema electoral Binominal, recientemente derogado, que producía una situación de empate entre las dos grandes coaliciones de oficialismo y oposición, con escasos márgenes de diferencia, y que obligaba al Presidente de la República a negociar en la búsqueda de consenso.

Es así como el presidencialismo chileno ha podido mantenerse estable sin generar mayores crisis institucionales, como ha sucedido en varios de los países de Latinoamérica, lo que también secunda la idea de que no es posible anticipar *a priori* como negativas las consecuencias de instaurar un sistema proporcional en el país en la relación del Congreso con el Presidente de la República.

Por lo tanto, un sistema proporcional de esas características no generará necesariamente un clima que pueda tender más hacia una crisis, pues la conjugación de ambos factores en estudio, presidencialismo y sistema electoral, no es esencialmente incompatible de acuerdo a la configuración del presidencialismo chileno.

En este caso concreto, es posible para el presidencialismo chileno mantener la gobernabilidad si se sigue el tradicional estilo de gobernar de los últimos mandatarios, tendiendo más hacia la cooperación que a la confrontación o imposición, ahora bajo el actual sistema electoral orientándose a consolidar pactos inclusivos de la realidad nacional, teniendo en consideración ya no sólo a los grandes actores o partidos de la política, sino que también a nuevos actores emergentes y minoritarios que no se encontraban representados en el Congreso, mediante concesiones que puedan hacerse en pos de una adecuada gobernabilidad.

Se suma a ésta conclusión lo señalado anteriormente, en cuanto las posibilidades de acceder a escaños del Congreso por fuerzas políticas que no hubieron de estar representadas en el pasado, como nuevos partidos políticos, minorías y candidatos independientes, podrían verse limitadas y dependerán en gran medida de la forma en que decidan participar de las elecciones y el tamaño del distrito al que postulen.

La presencia de un gobierno de consenso, que ha usado sus atribuciones de manera moderada, aporta en dar estabilidad en un escenario que podría volverse aún más fragmentado en el Congreso, pero que no necesariamente traerá aparejado el poco apoyo parlamentario al gobierno del Presidente de la República. Mientras paralelamente el Presidente de la República sigue contando con institutos constitucionales y legales de corte presidencialista tradicional que le permitiría en cierta medida conducir el gobierno; frente al Congreso, y con el objeto de evitar abusos, existen también órganos paraestatales con atribuciones de control y de limitación de los poderes del Ejecutivo.

En este sentido, es menester mencionar, que el aumento en la representatividad en el Congreso igualmente permite un mayor contrapeso al gobierno, el que, de incluirse efectivamente más actores, deberá considerar dentro de sus políticas o iniciativas que también sean representativas de los nuevos sectores, a la vez que fomenta la legitimidad del Congreso Nacional en un nuevo escenario de mayor apertura a la participación política.

Para avanzar en lo anterior, cabe señalar que en el actual escenario político - social chileno, se hacía necesaria una mayor representación de los actores minoritarios, subrepresentados o excluidos de participación política por las barreras naturales del antiguo Sistema Binominal. La inadecuada representación, sumado a la no participación en los programas de gobierno de las grandes colaciones, puede generar, y generó de hecho, la insatisfacción ciudadana frente a necesidades no resueltas de parte de los representantes. El punto es que la ciudadanía, al no ver representados sus intereses en las decisiones de Gobierno y de Políticas Públicas, y en los representantes mismos, pierde fe en las instituciones públicas y en la capacidad de respuesta de todos ellos, generando un clima de reprobación social hacia los representantes. De esta ma-



nera, y en lo concreto, el actual sistema proporcional de carácter moderado se constituye como un avance positivo en cuanto a legitimidad y representatividad, a la vez que permite evitar, en cierta medida, un escenario de características adversas que pudiera conducir a una crisis institucional.

Por consiguiente, es que se concluye que aun ante la posibilidad de que los próximos Gobiernos no cuenten con el apoyo mayoritario del Congreso, por la probable incorporación de nuevos actores en la composición partidaria del Congreso, será la búsqueda de consenso, sumado a los factores particulares del presidencialismo chileno, la llave que podría permitirle mantener la gobernabilidad y estabilidad democrática en el tiempo, cuestión a todas luces posible.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ANINAT, I., GONZÁLEZ, R., SIERRA, L. 2016. Reforma Política: una mirada sistémica [en línea]. Propuestas de Política Pública. Septiembre 2015. Número 11. <http://www.cepchile.cl/reforma-de-la-politica-una-mirada-sistemica/cep/2016-05-13/154926.html> (consulta el 18 de julio de 2016)
2. ARIAS, C. 2009. Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad? [en línea] <<https://democraciaparlamentaria.wordpress.com/2009/09/02/parlamentarismo-y-presidencialismo-cesar-arias/>> [consulta: 18 julio 2014].
3. ARISTÓTELES. Política. [En línea] <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/politicaAristoteles.pdf> [consulta: 15 de julio de 2016]
4. AUTH, P. 2014. Los efectos positivos del fin del sistema binominal. [en línea] Claves de políticas públicas. Serie: Claves Binominal. Instituto de políticas públicas UDP. Octubre 2014. Facultad de Economía y Empresa. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. [http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/384/Los\\_efectos\\_positivos\\_del\\_fin\\_del\\_sistema\\_binominal.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/384/Los_efectos_positivos_del_fin_del_sistema_binominal.pdf) [consulta: 13 de junio de 2016].
5. CAREY, J. 1994. Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo. Revista de Estudios Públicos. Número 55°. [en línea] Centro de Estudios Públicos <http://www.cepchile.cl/los-efectos-del-ciclo-electoral-sobre-el-sistema-de-partidos-y-el/cep/2016-03-03/184018.html> (Consulta el 15 de julio de 2016)
6. CAREY, J. 2006. Las virtudes del sistema binominal. [en línea] Revista de Ciencia Política (Santiago), vol. 26, N°1, Santiago, Chile. Páginas 226-235. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100016&script=sci_arttext) (consulta el 13 de junio de 2016).
7. ELGIE, R. 2005. From Linz to Tsebelis: Three ways of Presidential / Parliamentary Studies? [en línea] Democratization, Vol 12, No.1, February 2005. School of Law

- and Government, Dublin City University, Dublin 9, Ireland. Páginas106-122. <http://webpages.dcu.ie/~elgier/index.htm> (Consulta: 18 julio 2014).
8. CHASQUETTI, D. 2001. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. [En línea]. <http://works.bepress.com/chasquetti/5> (consultado el 19 de julio de 2016) Pág. 326
  9. ELLIS, A., OROZCO, J. y ZOVATTO, D. (coordinadores). 2009. Como hacer que funcione el Sistema Presidencial, Making Presidentialism Work. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. 1° edición. México. 558 Páginas.
  10. DICCIONARIO ELECTORAL. Varios autores. Instituto Interamericano de Derechos Humanos [en línea] [https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario\\_Electoral&Portal=CAPEL](https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenido=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL) (consulta el 15 de julio de 2016)
  11. DUVERGER, M. 1980. A new political model: Semipresidential Government. En: European Journal of Political Research. Volumen 8 (N° 8) Páginas 165-187.
  12. FERNANDEZ, M. 2011. Congreso Nacional y Sistema Electoral en Revista de Derecho Público. Vol. 75. Santiago, Chile.
  13. FERNÁNDEZ-MIRANDA, T. 1946. El concepto de la democracia y la doctrina pontificia. [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2127441.pdf>. [Consulta: 15 de julio de 2016]
  14. FLACSO-Chile: Programa de gobernabilidad. Una Reforma necesaria: efectos del sistema binominal. 2da Ed. Santiago - Chile: FLACSO 2007. 32 páginas. [en línea]: [https://issuu.com/flacso.chile/docs/e\\_binominal?e=12127088/8377334](https://issuu.com/flacso.chile/docs/e_binominal?e=12127088/8377334) [consulta: 13 de junio de 2016].
  15. FONTAINE, A. et Al. 2009. Reforma del Sistema Electoral chileno. Santiago. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2009. [en línea] [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer\\_libro\\_reforma-electoral.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer_libro_reforma-electoral.pdf) [consulta: 2 de junio de 2016];

16. FRANCO, R. 1987. Los sistemas electorales y su impacto político. 1° edición. San José, Costa Rica. Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral. 104 páginas.
17. FUNDACIÓN MOEBIUS, 2014. Análisis Reforma al Sistema Electoral. Pág. 1. [en línea] <http://www.partidohumanista.cl/v2/wp-content/uploads/2015/03/Reforma-del-Binominal-1.pdf> [consulta: 13 de junio de 2016].
18. GARCÍA BARZELATO, A. M. 2014. Introducción. Conferencia “La Democracia”. Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Derecho.
19. GONZÁLEZ, R. y, SIERRA, L. 2014. Un Sistema Electoral Mixto para el Presidencialismo Chileno [en línea]. Agosto 2014. Número 1. [http://www.cepchile.cl/1\\_5641/doc/un\\_sistema\\_electoral\\_mixto\\_para\\_el\\_presidencialismo\\_chileno.html#.V0nWnyG3teU](http://www.cepchile.cl/1_5641/doc/un_sistema_electoral_mixto_para_el_presidencialismo_chileno.html#.V0nWnyG3teU)
20. GUZMÁN, E. 1993. Reflexiones sobre el sistema binominal. [en línea] En: Revista de Estudios Públicos. N° 51, 1993. Pág. 307. <http://www.cepchile.cl/reflexiones-sobre-el-sistema-binominal/cep/2016-03-03/184021.html> [consultado: 13 de junio de 2016].
21. HUNEUUS, C. 2005. ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores Institucionales y liderazgo de Patricio Aylwin. En: Persona y Sociedad, Vol. XIX No.2., Santiago, Universidad Alberto Hurtado. Páginas 11-53.
22. HUNEEUS, C. 2008. La Reforma electoral en Chile. En: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México., México. Pág. 376 [en línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/10.pdf>
23. NEGRETTO, G. 2009. La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. En: LARROULET, C., NAVARRETE, J., Y WALKER, I. (Editores.). Reforma del Sistema Electoral Chileno. Santiago, PNUD CEP, Libertad y Desarrollo.
24. NOHLEN, D. 1993. Sistemas electorales y gobernabilidad. En: Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1° edición. 516 páginas.

25. NOHLEN, D. 2006a. Sistemas electorales y reforma electoral. [En línea ]Revista Quid Juris. Volumen 3. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf> [4 de mayo de 2016] Páginas 7-58.
26. NOHLEN, D. 2006b. El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales. México. UNAM-Porrúa. Págs. 31-33.
27. NOHLEN, D. 2006c. La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. [en línea] En: Revista de ciencia política (Santiago). Vol N° 26, n.1. Santiago. Pp. 191-200. Pág. 200. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100012&script=sci_arttext) [citado 13 de junio de 2016].
28. NOHLEN, D. 2006d. Fortalecer la Gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina: Diez conclusiones. EN: El institucionalismo contextualizado.
29. NOHLEN, D., ZOVATTO, D., OROZCO, J. y THOMPSON, J. 2007. Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina. 2ª edición. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1366 Páginas.
30. NOGUEIRA, H. 1993. Regímenes políticos contemporáneos. 1º Ed. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile.
31. MORALES, M. et. Al. 2014. Reforma al sistema binominal. Análisis, simulaciones y actores. [en línea] Documento de trabajo ICSO N° 1/2014. Observatorio Político-Electoral (OBPE) de la Universidad Diego Portales. Santiago. Pág. 5. [http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/05/ICSO\\_DT1\\_2014\\_Morales.pdf](http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/05/ICSO_DT1_2014_Morales.pdf) [consulta: 19 de junio de 2016].
32. ORLANDI, H. La Democracia. Gobierno Democrático y doctrina política. [en línea] <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/7/la-democracia-gobierno-democratico-y-la-doctrina-politica.pdf> [consulta: 15 de julio de 2016]
33. REINOSO, D. ¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad [en línea] Republicana política y sociedad. Noviembre 2002. Año 1 número 1º.

<http://publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/volumenes/rep01.htm> [26 de junio]

34. SQUELLA, A. 1989. Libertad e igualdad. Las promesas cumplidas e incumplidas de la democracia. En: XIV Congreso ONGRESO Mundial UNDIAL de Filosofía Jurídica y Social., Edimburgo, Escocia., 17 al 23 de agosto de 1989. Anuario de Filosofía del Derecho VI. Páginas 253-266.
35. VON BAER, E. 2009. Sistema Binominal: Consensos y disensos. En: FONTAINE, A. et Al. 2009. Reforma del Sistema Electoral chileno. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, 2009. Pág. 192. [en línea] [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer\\_libro\\_reforma-electoral.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304094954/evonbaer_libro_reforma-electoral.pdf) [consulta: 2 de junio de 2016].
36. VALENZUELA, A. 1985. Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario. En: Revista de Estudios Públicos N° 18, Santiago, Chile.
37. VIERA-GALLO, J.A. 2015. Gobierno y oposición en el Congreso Nacional. En: Estudios sobre Congreso Nacional. Revista de Derecho Público, Vol. 75. Págs. 108-109.

## LEGISLACIÓN

1. Decreto número 100, “Constitución Política de la República de Chile”, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Diario Oficial de 22 de septiembre de 2005.
2. Ley número 18.700, “Ley Orgánica Constitucional de Votaciones y Escrutinios”, Ministerio de Interior, Diario Oficial de 6 de mayo de 1988.
3. Ley número 20.840, “Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de Carácter Proporcional Inclusivo y Fortalece la Representatividad del Congreso Nacional”, Ministerio de Interior, Diario Oficial de 5 de mayo de 2015.

## CONSULTA DE SITIOS EN INTERNET

1. Biblioteca del Congreso Nacional : <http://www.bcn.cl>
2. Cámara de Diputados : <http://www.camara.cl>
3. Centro de Estudios Públicos : <http://www.cepchile.cl>
4. Democracy Assistance and Election News <http://www.electionguide.org/>
5. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO : <http://www.flacso.cl>
6. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), <http://www.iidh.ed.cr/capel/>
7. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales <http://www.icsoc.cl/>
8. Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/>
9. Senado de Chile : <http://www.senado.cl>
10. Servicio Electoral : <http://www.servel.cl>